

Conversas Estruturadas II

Reorientações do Multilateralismo

Organização

Maria Regina Soares de Lima

Marianna Albuquerque

Índice

Eixo Temático I: Avaliação das experiências de regionalismo e integração na Ásia.....	2
Eixo Temático II: Evolução da política externa americana pós-eleição presidencial e implicações para o Brasil.....	18
Eixo Temático III: Cenários possíveis para o multilateralismo político reformado e implicações para o Brasil.....	34

Eixo Temático I: Avaliação das experiências de regionalismo e integração na Ásia

Participantes

Erik Herejk Ribeiro

Senior Fellow do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE)

Leticia Simões

Professora do Centro Universitário La Salle-RJ e Coordenadora do Laboratório Universitário de Pesquisa sobre Práticas Ativas de Aprendizado (LUPPAA-LaSalle)

Marco Cepik

Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Carlos Milani

Professor Associado e Vice-Diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP-UERJ)

Pela centralidade histórica da Europa e dos Estados Unidos nas relações internacionais, a atual ordem multilateral foi construída a partir de valores majoritariamente liberais e ocidentais. Entretanto, as propostas multilaterais do pós-Segunda Guerra não são as únicas formas de promover integração. No momento em que a Ásia desponta progressivamente como a região definidora de equilíbrios no sistema internacional, o objetivo dessa conversa estruturada é avaliar as experiências de integração asiática e as semelhanças e diferenças com outras organizações universais e regionais.

a) A emergência da China redirecionou o foco de atenções globais para as dinâmicas de relacionamento entre os Estados asiáticos. Apesar da relevância chinesa, o continente comporta diversos países estrategicamente importantes para a ordem global, por questões energéticas, territoriais, geopolíticas, sociais e econômicas. Como o/a sr./sra. analisa o relacionamento entre a China e os demais países asiáticos? As disputas territoriais e a diversidade sociocultural impedem que a China desempenhe um papel de liderança regional?

Erik Herejk Ribeiro: A ascensão da China é o fenômeno geopolítico mais relevante deste século até o momento, mas não há como analisá-lo sem considerar suas características estruturais. A China não teria se tornado uma superpotência tão rapidamente sem um ambiente doméstico estável e um ambiente externo cada vez mais integrado no Leste Asiático. A questão fundamental para o futuro é como manter essa estabilidade em meio a grandes transformações

sociais em toda a região. Há um paradoxo do século asiático que ainda carece de solução prática: conforme a Ásia retorna como grande polo dinâmico da economia e da política global, as responsabilidades e riscos das potências regionais aumentam.

O retorno dos nacionalismos e da competição estratégica em detrimento da cooperação é uma tendência global pós-2008, mas este movimento na Ásia é bastante particular. Ao contrário do Ocidente, os nacionalismos asiáticos não ressurgem como reação ao declínio ou estagnação econômica, política e cultural. Pelo contrário, as sociedades asiáticas e seus governos querem retomar o papel de protagonismo que tiveram por quase dois milênios, encerrado por guerras coloniais e pela fragilização dos impérios indiano (Mogol) e chinês (Qing). Assim, consideram que a Ásia finalmente faz o seu “encontro com o destino” (*tryst with destiny*), como o famoso discurso de independência do Primeiro Ministro Jawaharlal Nehru na Índia em 1947.

China e Índia são os dois pontos centrais desta dinâmica por serem as matrizes civilizacionais da região e detentoras de um terço da população mundial. Estimativas para 2050 apontam que a China liderará a economia global, seguida pelos Estados Unidos e pela Índia, com o *Big Three* muito à frente dos demais competidores¹. Em contraste com a experiência europeia, o desenvolvimento asiático é tardio e extremamente comprimido no tempo: segundo a teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado, a modernização acelerada gera uma série de conflitos sociais, algo que gera apreensão nos governos nacionais². Do ponto de vista político, o nacionalismo chinês e indiano é bastante parecido em sua mentalidade de império do meio. Devido a humilhações históricas sob potências externas, nenhum dos dois países está disposto a ceder um centímetro (material ou simbólico) de sua soberania. A sombra da Segunda Guerra Mundial também paira sobre as relações entre China, Japão, Coreia do Sul e o Sudeste Asiático, dificultando qualquer iniciativa de integração para além da interdependência econômica.

Leticia Simões: O fantástico crescimento da China nos últimos trinta anos faz surgir uma questão pertinente sobre qual é o “lugar de direito” do país no mundo e, de forma mais particular, na região do Leste Asiático. Quando Chiang Kai-shek liderou o país e o levou a vitória contra os

¹ HAWKSWORTH, John et al. *The Long View: How will the global economic order change by 2050?* PWC, Online, fev 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>> Acesso em: 28 set 2020.

² ROSENBERG, Justin. *Kenneth Waltz and Leon Trotsky: Anarchy in the mirror of uneven and combined development.* International Politics, v. 50, n. 2, p. 183-230, 2013.

japoneses em 1945, teve a certeza de colocar a China no lugar que acreditava ser de direito: entre as cinco maiores potências globais presentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mais tarde, quando Mao Zedong tirou Chiang Kai-shek do poder, expulsando-o para Taiwan, e chegando ele próprio ao poder juntamente com o Partido Comunista, suas ambições para o papel da China no mundo eram muito maiores. Sua intenção era restaurar a posição proeminente que o país vivenciou há dois milênios.

O atual líder chinês, Xi Jinping, apontado como o homem mais poderoso do mundo no ano de 2019 por publicações Ocidentais, parece se distanciar da política de coexistência e desenvolvimento pacíficos que pautou a postura chinesa desde sua reabertura com Deng Xiaoping no final da década de 1970 e que evoluiu para uma ideia de mundo harmonioso com seu antecessor Hu Jintao. A nova abordagem de política interna e externa da China, o sonho chinês, busca reestabelecer a posição central que o país entende ser sua por direito no cenário internacional, apesar de afirmar que não busca hegemonia ou mudança do *status quo*.

Ser um líder regional inclui diversas atribuições e pode ter uma série de significados e configurações. Apesar de muitos poderem ser os cenários para uma liderança regional no Leste Asiático, todos eles têm um papel de destaque para a China. A grande região asiática é vital para o país em questões geográficas e estratégicas, uma vez que grande parte do tráfico naval chinês passa por águas asiáticas e que a China faz fronteira com 14 países do Leste Asiático, da Ásia Central e do Sul da Ásia, o que nos remete à importância do projeto do Cinturão e Rota para a administração chinesa. O Indo-pacífico também merece destaque devido ao seu ambiente político que reúne potências como Japão e Índia, além de economias avançadas como Coreia do Sul e Singapura, todas habitantes do entorno estratégico chinês.

A diversidade cultural, étnica e política da Ásia sempre impediu a construção de instituições mais fortes na região. Contudo, a China, como grande potência regional e forte aspirante a liderança naquela parte do mundo, pode, por sua vez, influenciar de forma decisiva a evolução política da região a favor de seus interesses e metas, e com isso a estratégia Cinturão e Rota, uma iniciativa intra e inter-regional, ganha destaque. Porém, vale destacar que os diversos conflitos e disputas regionais em que o Estado chinês se envolve (podemos destacar tensões com Taiwan, Índia, Japão, Vietnã, Filipinas e Malásia) bem como a presença de potências extra-regionais na Ásia podem minar o poder de liderança chinês, ou elevar o *status* das tensões.

O Quad ou *Quadrilateral Security Dialogue* (composto por Estados Unidos, Japão, Austrália e Índia) um arcabouço informal formado em 2017 e que proporciona exercícios militares na região, é um exemplo desta interferência à liderança chinesa, uma vez que procura contrabalançar a força chinesa na Ásia. O poder bélico da China, por outro lado, mais uma vez se prova em expansão, vide o recente relatório anual do Pentágono sobre forças armadas daquele país que aponta a Marinha chinesa como a maior do mundo. Porém, uma liderança regional não se faz apenas com armas e navios. A resposta regional chinesa ao COVID-19 pode ser um grande divisor para o posicionamento do Estado como uma liderança regional: a forma como o país se recuperar da crise pós-COVID e proporcionar condições de estabilidade e crescimento para as economias regionais poderá fortalecer ou enfraquecer o papel chinês como líder regional.

Marco Cepik: Durante a maior parte de sua história, a China foi um dos polos econômicos, culturais e tecnológicos centrais do sistema internacional formado pelas interações entre impérios tributários eurásianos. A República Popular China ocupa posição análoga, possuindo 20.000 km de fronteiras terrestres com Coreia do Norte, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Afeganistão, Paquistão, Rússia, Mongólia, Índia, Nepal, Butão, Mianmar, Laos e Vietnã. A costa chinesa, por sua vez, abrange 18.000 km que se deparam com as zonas costeiras de Japão, Filipinas, Malásia, Indonésia, Vietnã e Brunei.

No século XX, as relações entre Beijing e os demais países asiáticos se retraíram em razão dos conflitos contra EUA e Coreia do Sul (1950), Índia (1962), União Soviética e Vietnã (1979). O fim da guerra sino-vietnamita e o colapso da URSS habilitaram a reaproximação da China com os estados e instituições multilaterais de seu entorno estratégico. O reengajamento com a Ásia foi elemento central para o sucesso da estratégia de desenvolvimento iniciada pelo governo Deng Xiaoping.

Entre 2005 e 2017 a China aportou US\$ 500 bilhões na região em investimento estrangeiro direto (IED) e projetos de infraestrutura (Scissors, 2018). Atualmente, o principal vetor da política externa de Beijing é a Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR), ambicioso plano de investimentos em infraestrutura para a região. A implementação da ICR ampliará o acesso da

China aos recursos naturais provenientes de países como Turcomenistão, Cazaquistão e Rússia, além de facilitar o escoamento de mercadorias chinesas ao longo da Rota da Seda.

No âmbito interestatal, a Rússia é o parceiro estratégico mais importante da China. As duas Grandes Potências convergem no objetivo de conter as agressões dos EUA na Ásia, representadas pela expansão da OTAN e pelas intervenções no Afeganistão, Iraque e Síria. O principal espaço de articulação entre Beijing e Moscou é a Organização de Cooperação de Shanghai (OCX). Além dos imperativos estratégicos, as relações sino-russas se beneficiam da crescente interdependência econômica, tecnológica e energética entre a economia das duas nações.

As relações entre Beijing e Nova Deli são caracterizadas pela interdependência econômica/tecnológica, tensões de fronteira e as dinâmicas envolvendo Paquistão e EUA. Apesar dos pontos de divergência, a cordilheira do Himalaia, a correlação de forças favorável para a China e o intenso comércio bilateral tornam baixa a probabilidade de escalada de uma guerra convencional entre China e Índia.

Por último, aponta-se o bloco de países inseridos no guarda chuva securitário estadunidense Coreia do Sul, Taiwan, Japão, Austrália e Índia. Os dois primeiros, a despeito da crescente interdependência econômica com a China e do *status* de Taipei, possuem laços de defesa mais robustos com Washington. No caso dos três últimos, nota-se relevante avanço na institucionalização do alinhamento com a incorporação da Estratégia Indo-Pacífica (FOIP) no âmbito do Diálogo Quadrienal de Segurança (Quad). Em relatório sistematizador das diretrizes da FOIP, o Departamento de Estado dos EUA acusou a China de utilizar “economic inducements and penalties, influence operations and implied military threats to persuade other states to comply with its agenda” (USA, 2019, p.9) e destacou a importância de Washington para a manutenção de uma ordem regulatória estável na região.

As relações da China com os países asiáticos, portanto, são boas de modo geral, mas variam conforme o passado de maior ou menor rivalidade com cada Estado, bem como com as relações entre China e Estados Unidos.

b) Na Ásia, foram formadas, historicamente, organizações internacionais com dinâmicas próprias de funcionamento, a exemplo da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), da Liga Árabe e, mais recentemente, da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Quais são os principais valores norteadores do regionalismo asiático? Eles coincidem ou divergem com relação às experiências de integração de outras regiões?

Erik Herejk Ribeiro: Antes de falar sobre regionalismo e integração, é importante esclarecer a noção asiática de soberania. Quase nenhum país oriental passou por revoluções políticas liberais e mesmo o Japão realizou uma transição mediada entre suas tradições e alguns elementos incorporados do Ocidente. Os asiáticos não seguem o modelo de Estado westfaliano e a igualdade de soberanias, tampouco acreditam que o indivíduo é o elemento mais importante de uma sociedade. Em termos de relações regionais, essas concepções significam que a Ásia tem poucas dificuldades em estabelecer que as grandes nações têm maiores responsabilidades e mais privilégios na construção de ordens hierárquicas.

A integração na Ásia possui elementos históricos e contemporâneos essencialmente distintos da experiência ocidental. Primeiro, não há a perspectiva de um dilema de segurança contínuo: a obra de David Kang (2012)³ mostra que grande parte da história da Ásia Oriental é marcada por sistemas tributários altamente hierárquicos e centrados na China. O mesmo aconteceu no Sul da Ásia, onde impérios indianos influenciaram a construção de nações tributárias em seu entorno, expandindo seu poder cultural e econômico até mesmo para o Sudeste Asiático. Segundo, a Ásia também herdou características do pós-colonialismo. Os primeiros líderes asiáticos pós-independência (ou pós-revolução, no caso da China) tiveram de lidar com a dura realidade da Guerra Fria, onde todos os países eram forçados a escolherem entre dois blocos imperiais e dois modelos econômicos opostos.

O verdadeiro espírito do regionalismo asiático, como afirmam Acharya e Sen (2008)⁴, está no legado da Conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955. Os chamados Cinco Princípios de Coexistência Pacífica (Panchsheel) adotados em Bandung podem ser observados em quase todas as organizações multilaterais asiáticas, incluindo a ASEAN e a OCX. Naquele momento, boa

³ KANG, David C. *East Asia Before the West: Five centuries of trade and tribute*. New York: Columbia University Press, 2012.

⁴ ACHARYA, A.; TAN, S. S. Introduction: The Normative Relevance of the Bandung Conference for Contemporary Asian and International Order. In: TAN, S. S.; ACHARYA, A. *Bandung revisited: the legacy of the 1955 Asian-African Conference for international order*. Singapore: NUS Press, p.1-16, 2008.

parte dos países do Sul definiu que sua prioridade estratégica seria a autonomia na adoção de seus próprios modelos políticos e de desenvolvimento.

Embora os países asiáticos tenham disputas entre si, existe um consenso histórico de que diferentes sistemas podem e devem cooperar em assuntos econômicos ou securitários de interesse mútuo. Mais do que isso, as organizações asiáticas geralmente buscam reforçar a soberania dos Estados e reduzir a interferência de potências extra-regionais em suas agendas de cooperação. Ou seja, enquanto a Europa atingiu o objetivo de tornar-se uma comunidade econômica e de segurança pelo compartilhamento de soberania, os países asiáticos acreditam que o primeiro passo é o fortalecimento mútuo e o aprofundamento gradual da interdependência.

O terceiro aspecto que difere as iniciativas de integração na Ásia de padrões tradicionais do Ocidente é a busca por arranjos informais e com poucas obrigações contratuais entre as partes. Essa flexibilidade não é apenas cultural, mas está associada ao próprio caráter complexo e subjetivo das sociedades e economias regionais. Tomando apenas a ASEAN como exemplo, existem imensas disparidades de desenvolvimento entre Singapura e o Laos ou entre Malásia e Camboja. Será necessário reduzir essa distância para que a integração regional avance mais rapidamente.

Leticia Simões: O fenômeno da integração regional, que ocorre em ondas na política internacional com maior ou menor destaque, possui características muito próprias de acordo com seus objetivos, região e membros. Apesar de a União Europeia figurar como um exemplo maior da integração regional, cada bloco tem suas distintas especificidades. Mesmo inspirada pela iniciativa Europeia, iniciada na 2ª Guerra Mundial mas reestruturada e revitalizada no pós Guerra Fria, a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), por exemplo, tem poucas características que lembrem a União Europeia (UE). O modelo de integração europeu é constituído de densas instituições supranacionais e grande institucionalização intrabloco. Por outro lado, a ASEAN tem uma estrutura institucional com baixa institucionalização além do grande respeito à soberania dos países. Muitas vezes a União Europeia é vista como uma inspiração, mas não pode ser considerada um modelo para a associação.

Apesar da ênfase nas relações econômicas, por exemplo, há um esforço para que seja criada uma Comunidade da ASEAN funcional. Diferente da UE, a ASEAN possui um caráter mais flexível, com respeito explícito à entidade do Estado e à ideia de não-intervenção em seus assuntos particulares. Contudo, da mesma maneira que suas normas básicas guiam a forma como o regionalismo é construído no Sudeste Asiático, por exemplo, elas também são alvo de contestação dentro do próprio bloco pelos países que se colocam a favor de uma integração mais profunda e que esbarram no princípio da não-intervenção em assuntos internos, uma das cláusulas não formais primordiais da associação, o que dificulta a atuação com relevância em aspectos de direitos humanos ou disputas territoriais.

Este conjunto de normas não formais da ASEAN que prezam pela informalidade, vai na contramão do institucionalismo centralizado presente no regionalismo europeu. Embora seja considerado como uma política interna de cada Estado membro da ASEAN, o “ASEAN-Way”, nome dado a esse conjunto informal de regras, se reflete em toda a associação – principalmente em sua cultura diplomática e de segurança – e evidencia uma característica básica da entidade que é uma organização cooperativa, consultiva mas não supranacional. O ASEAN-Way é mais antigo que a própria instituição e se origina dentro dos países que a formam. Os nacionalismos, o senso de autodeterminação e de construção da nação nas ex-colônias asiáticas com o fim do neocolonialismo, que já foram considerados obstáculos para a criação da ASEAN, são em parte responsáveis pelo que hoje pode ser considerado o seu *modus operandi*. Foi necessário unir ideias do nacionalismo às ideias de regionalismo para que fosse possível e viável iniciar a construção de um arcabouço regional.

Apesar da amplitude que separa os diversos acordos regionais asiáticos, que de certa forma refletem a própria amplitude do que conhecemos como Ásia, no que tange a objetivos, estrutura e resultados, é possível verificar alguns padrões do regionalismo na Ásia, como os que constituem a ASEAN. O regionalismo asiático, em sua maioria, costuma ter um elemento comercial bastante forte, criando o chamado efeito *Noodle Bowl*. E por mais que alguns arcabouços regionais reúnam debates acerca da questão de segurança, a flexibilidade das instituições e a importância da soberania dos Estados tornam as iniciativas asiáticas mais pragmáticas e aut centradas, uma vez que se desenvolvem em uma área que busca, frequentemente, a estabilidade mas é também altamente dinâmica e está constantemente em busca de desenvolvimento.

Marco Cepik: O termo "novo regionalismo" pode ser utilizado para caracterizar a tendência de formação de arranjos de governança regional que emerge no sistema internacional pós-Guerra Fria.

As origens do regionalismo asiático remontam às dinâmicas envolvidas no processo de descolonização na década de 1960, quando foram criados o Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), originalmente formada por Indonésia, Filipinas, Brunei, Singapura e Tailândia. Em 1979, o fim da guerra sino-vietnamita habilitou a incorporação do Vietnã, Laos, Camboja e Mianmar na ASEAN.

Em 1985, o regionalismo alcançou o Oceano Índico com a criação da Associação Sul Asiática para Cooperação Regional (SAARC), constituída por Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão, Maldivas e Afeganistão. Em 2002, o processo de regionalização foi incorporado na Ásia Central com a formação da Organização de Cooperação de Xangai (OCX/OCS), constituída por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Em 2006, Uzbequistão, Índia, Paquistão e Tadjiquistão foram incorporados como Estados membros, tornando a OCS uma organização inter-regional.

Existe uma gama crescente de organizações regionais especializadas em áreas de crescente relevância para a cooperação internacional, como, por exemplo, a *Asia Pacific Space Cooperation Organization* (APSCO). Vale mencionar ainda a *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC).

Existe, portanto, uma robusta arquitetura institucional que constitui o regionalismo asiático uma densa rede de interações culturais, econômicas e políticas que permeiam a região desde o período das civilizações tributárias. Diferentemente da concepção de regionalismo que fundamentou a criação da União Europeia, o multilateralismo na Ásia se caracteriza por arranjos flexíveis que estabelecem princípios amplos e normas regulatórias gerais que operam em múltiplas dimensões. Caracterizado na literatura como regionalismo *soft*, a maleabilidade institucional habilita a continuidade do arcabouço cooperativo mesmo em períodos de aumento da polarização entre os Estados membros.

Todavia, a transição sistêmica contemporânea engendra desafios para a continuidade do regionalismo asiático. No caso da ASEAN, a instituição encontra dificuldades para permanecer como arena decisória autônoma diante do acirramento da competição estratégica entre EUA e

China. No que tange à SAARC, além da rivalidade indo-paquistanesa e das tensões no Oceano Índico, os países membros enfrentam dificuldades para prover bem-estar para as suas populações. De modo geral, a organização não foi muito efetiva na coordenação regional de respostas à pandemia de Covid-19.

Como conclusão, nota-se que o regionalismo asiático difere da abordagem europeia por priorizar a flexibilidade institucional em detrimento da homogeneização dos arcabouços regulatórios nacionais. A especificidade do modelo está relacionada tanto com o legado histórico, quanto com o equilíbrio de poder entre as Grandes Potências e Potências Regionais nas diversas (sub)regiões em torno do maior continente. No entanto, é forçoso notar que mesmo um arcabouço institucional tão robusto foi insuficiente para conter a militarização do Mar do Sul da China, bem como para orientar uma resposta asiática conjunta à crise do Covid-19.

c) Além da importância econômica, a Ásia também é descrita como um continente no qual há focos permanentes de tensões. Na região, há conflitos territoriais, marítimos, disputas históricas de fronteiras e a maior concentração mundial de países nuclearmente armados. Quais são os principais focos de instabilidade da região, e qual a sua avaliação sobre o potencial desestabilizador dos conflitos asiáticos?

Erik Herejk Ribeiro: Retomando à primeira questão, os nacionalismos asiáticos representam um misto de memória, simbolismo e um quase destino manifesto individual e coletivo. A diferença para o destino manifesto original é que os países da Ásia não têm interesse na expansão, conquista ou proselitismo político. O objetivo central das nações asiáticas não é dominar o resto do mundo, seja pela via econômica, cultural ou militar. Seu interesse parece ser assegurar a estabilidade social do continente mais populoso e de modernização mais rápida de todo o mundo. Naturalmente, a necessidade de garantir acesso a recursos naturais e fluxos comerciais marítimos é fundamental para a prosperidade de toda a região. Por isso a competição entre China, Estados Unidos e Índia nos oceanos Pacífico e Índico é tão central para o século XXI. Nesta perspectiva, o controle do Mar do Sul da China e do Estreito de Malaca é um dos grandes indicadores de cooperação e conflito na Ásia.

Em segundo lugar, diante de tantas disputas territoriais e políticas – da longa fronteira China-Índia-Paquistão até cadeias de ilhas e rochas no Pacífico – é importante ler as entrelinhas e observar eventos aparentemente desconexos. Embora as disputas históricas na Ásia não tenham correlação direta, a China se vê entrelaçada em conflitos territoriais por todos os lados. Assim, é bastante comum que uma ação chinesa em uma frente seja, na verdade, um recado a outra parte⁵.

Sem dúvida, a questão política mais sensível em toda a região são as relações inter-estreito. As elites chinesas acreditam que a grande reunificação com Taiwan será o símbolo maior de seu “rejuvenescimento nacional”, seja pela via pacífica ou pela força, caso necessário. A península coreana, apesar de todas as idas e vindas, não parece estar sujeita a cenários apocalípticos. O regime norte-coreano já passou por momentos econômicos e políticos piores e o *status quo* favorece quase todas as partes envolvidas dentro e fora da região.

Na última década, dois movimentos quase simultâneos agravaram os dilemas de segurança em toda a região. Em 2010, já era possível perceber que os Estados Unidos haviam desistido do projeto G-2 de condomínio de potências com a China. Como resultado, houve mudanças profundas na doutrina militar (*Air-Sea Battle*) e na política externa (*Asia Pivot*) dos EUA. A China, por sua vez, tornou-se mais assertiva em seus projetos de integração eurásiana (*Belt and Road Initiative*) e mais intransigente em suas disputas territoriais, vinculando suas contrapartes (Índia, Japão e países da ASEAN) aos interesses estadunidenses. Ou seja, a China vincula o processo de securitização regional aos EUA e, conseqüentemente, negligência os receios legítimos de vizinhos menores sobre sua ascensão como superpotência.

Num eventual acirramento das tensões de fronteira entre China e Índia, o pior cenário seria uma guerra em duas frentes envolvendo o Paquistão e provocando a interferência de potências externas no conflito. O Paquistão é o justamente o ponto mais preocupante deste jogo: o país é uma potência nuclear em franca desestabilização política e sem qualquer perspectiva de sucesso em sua estratégia revisionista contra a Índia. Outro cenário possível é um novo ataque terrorista de alto perfil político em solo indiano, como ocorreu em 2001 e 2008. O governo nacionalista hindu de Narendra Modi seria compelido a responder pela força, podendo resultar em guerra convencional ou nuclear. Um cenário intermediário e mais provável é a manutenção das tensões

⁵ GARVER, John W.; WANG, Fei-Ling. China's Anti-Encirclement Struggle. *Asian Security*, v. 6, n. 3, p. 238-261, 2010.

entre China, Índia e Paquistão, pois ela favorece os interesses chineses de frear a ascensão econômica e geopolítica indiana nas próximas décadas.

Leticia Simões: A Ásia é uma região diversa que vem se tornando, em grande parte, cada vez mais militarizada e conta com antigas disputas e inimizades com alto poder de desestabilização regional e sistêmica. Além disso, as interferências externas e o alto número de potências e interesses na região, elevam o grau de tensões e aumentam o potencial para conflitos de grandes proporções. O Estreito de Taiwan, que fica entre o Mar do Sul e o Mar do Leste da China, por exemplo, foi recentemente notícia, uma vez que as forças armadas chinesas iniciaram exercícios militares navais durante a visita do subsecretário de Estado para o Crescimento Econômico, Energia e Meio Ambiente dos EUA à Taipei, elevando as tensões na região.

Não muito diferente acontece também na região do Mar do Leste, nas ilhas Senkaku/Diaoyu, alvo de disputas entre China, Japão e Taiwan por sua localização, espaço aéreo e estimados campos de gás. Ainda na região do Leste Asiático, a península coreana é sempre foco de desestabilização regional visto que as tensões entre as Coreias e da Coreia do Norte com potências Ocidentais permanecem latentes. Já no Sul Asiático, a região de fronteira entre China, Índia e Paquistão também é palco de conflitos que frequentemente abalam a paz regional.

Contudo, talvez a região que traga maior potencial desestabilizador seja a que Robert Kaplan chama de ‘caldeirão asiático’ que tem a capacidade de pôr fim à estabilidade relativa da região. De fato, o Mar do Sul da China tem importância estratégica que ultrapassa a questão regional e é, portanto, lar de disputas territoriais, marítimas e aéreas. Por ser um mar semi-fechado, cercado por seis Estados (China e Taiwan, Vietnã, Brunei, Malásia, Indonésia e Filipinas) com sobreposição de territórios e ser a imediata saída do Estreito de Malaca recebendo cerca de 90% dos bens transportados por navio no mundo em duas rotas principais, as disputas não são uma surpresa. Além disso, é estimado que seu piso abrigue grandes campos de gás natural e petróleo. Enquanto o potencial energético da região ainda é uma estimativa, não há dúvidas sobre a sua militarização, já que o mar abriga um número crescente de bases navais, sendo parte delas de potências extra-regionais.

O Mar do Sul da China é geopoliticamente vital para todo Sistema Internacional, em áreas que vão de segurança a comércio, e nos últimos anos é possível perceber o escalonamento do

conflito que tem o potencial de alterar o equilíbrio de poder para além do entorno regional, uma vez que a assertiva posição chinesa desagrade os EUA, que tem bases militares na região e se incomoda, não só com uma possível restrição de circulação em áreas internacionais, mas também com a expansão do poder chinês na região e fora dela. A China, por outro lado, vem investindo em seu Exército de Libertação Popular, principalmente nas forças marítimas, dada a importância do Mar do Sul para os objetivos chineses e a revalorização de sua fronteira marítima, recuperando um legado do século XV deixado por Zheng He, navegador e diplomata chinês, período em que a China dominava os mares e oceanos próximos. Desta forma, a nova postura chinesa, mais firme e impositiva, frente a seu entorno e à redescoberta de sua fronteira marítima, somada ao 'sonho chinês' e o incômodo que esta gera ao poder norte-americano, tem uma de suas mais fortes expressões nas disputas territoriais no Mar do Sul da China e são potencial desestabilizador para todo o Sistema Internacional. Por tal motivo, para melhor compreensão do cenário internacional contemporâneo, a temática deve estar sempre em nossos horizontes de estudo e pesquisa.

Marco Cepik: A Ásia é o núcleo de acumulação de capital da economia mundial e o continente habitado pelo maior número de Grandes Potências e Potências Regionais. Os conflitos asiáticos tem o potencial de desestabilizar a economia mundial ou mesmo provocar uma hecatombe nuclear. Por outro lado, o desenvolvimento alcançado nas últimas décadas, principalmente pela China, cria esperanças de que a região se torne propagadora de paz e inclusão.

Atualmente, o principal foco de instabilidade na Ásia é a região do Oceano Índico, onde os imperativos estratégico de Índia, China, Paquistão e EUA - quatro Estados que detêm armas nucleares - se entrelaçam e permeiam as dinâmicas securitárias de Bangladesh, Butão, Nepal e Myanmar e Sri Lanka. Nesse cenário, um fator central de instabilidade são as linhas oceânicas de abastecimento energético que partem do Oriente Médio.

No sudeste asiático, o maior foco de instabilidade na região é a crescente militarização do Mar do Sul da China, a qual reflete a importância estratégica das linhas de abastecimento que cruzam o Estreito de Malaca para Beijing, bem como o esforço dos EUA em permanecerem relevantes naquele teatro de operações.

Por último, destaca-se a permanente tensão entre China e EUA envolvendo o estreito de Taiwan. No âmbito estratégico, Beijing respondeu à presença de forças estadunidenses com o desenvolvimento de capacidades de negação de área e acesso (A2AD). Mais recentemente, os prejuízos para a indústria de microchips taiwanesa em razão das sanções aplicadas por Washington contra a corporação de tecnologia chinesa Huawei explicitaram as contradições entre os aspectos políticos e econômicos que permeiam a competição sino-estadunidense.

Considerando as intervenções militares dos Estados Unidos no Afeganistão, Iraque e os conflitos na Síria e Iêmen, desde 2001 foram as regiões do Oriente Médio e da Ásia Central as mais instáveis. Entendo, entretanto, que a pergunta se refere principalmente ao que os americanos passaram a chamar de Indo-Pacífico.

Carlos Milani - reflexões

A região asiática converteu-se no novo centro nevrálgico do sistema internacional, não apenas por sua importância econômica ou tecnológica, mas igualmente porque ali têm-se desenvolvido novos experimentos multilaterais em pleno contexto de crise das organizações intergovernamentais gestadas no eixo norte-atlântico a partir do final da Segunda Guerra Mundial. O mesmo país que forjou e nutriu boa parte das agências multilaterais desde 1945 é hoje um dos principais *free riders* em ações coletivas em torno, por exemplo, das mudanças climáticas. Quando comparada aos EUA, a China tem-se destacado por comportamento multilateral bastante distinto, prestando apoio político, aportando financiamentos novos e, quando necessário à luz de seus interesses, inovando institucionalmente.

E isso tudo apesar de a Ásia ser também um dos continentes com focos de conflito dos mais graves, em terra e mar, entre outros, devido à existência de fronteiras interestatais ainda contestadas e à presença de várias potências nucleares na região. Em seu projeto de reorganização asiática, a China confronta-se com as estratégias regionais de potências importantes, a exemplo de Japão, Índia, Rússia (hoje uma aliada mais próxima à China) e EUA, devendo, claro, acomodar os interesses dos países-membros da ASEAN – exímios jogadores diplomáticos no tabuleiro das disputas hegemônicas na região.

Portanto, para entender a “reemergência” da China, como preferem indicar os principais tenores da “escola chinesa” das relações internacionais (Yan Xuetong, Zhao Tiangyang, Qin Yaqing, entre outros), deve-se considerar a transição de uma ordem regional em que os países asiáticos eram fundamentalmente agentes auxiliares da política externa dos EUA – amplamente concebida para evitar a influência de Beijing (no passado, da URSS) – ao momento em que nos encontramos, no qual os interesses econômicos e de segurança da China são percebidos como sendo satisfeitos por meio de engajamento bilateral e cooperação multilateral no âmbito regional.

No caso da Ásia do sudeste, muitos Estados têm percebido que talvez tenham mais interesses em comum com a China do que com os Estados Unidos. As abordagens em matéria de segurança (terrorismo, pirataria, ameaças sanitárias) têm sido concebidas em diálogo com as iniciativas econômicas e sempre em diálogo com a política doméstica chinesa. Vale lembrar que a principal prioridade da política externa chinesa é a manutenção do regime sob a coordenação do Partido

Comunista chinês. A China combina, assim, vetores diplomáticos e econômicos, associa as relações bilaterais com uma abordagem multilateral com a ASEAN, promovendo seus valores, ideais e interesses na região. Importante lembrar que a China não é apenas destino, mas fonte de IED nos países da ASEAN, gerando uma lógica de investimentos cruzados no plano regional.

Duas conjunturas críticas levaram a China a repensar seu papel no regionalismo: 1996, ano em que os EUA deram apoio a Taiwan durante a crise dos mísseis no estreito de Formosa; e 1997, quando a liderança do Partido Comunista Chinês (PCC) percebeu que a estabilidade financeira doméstica estaria intrinsecamente relacionada com o cenário externo e que, portanto, engajar-se na região seria também responder aos interesses nacionais da China. Buscando desenvolver relações econômicas como forma de melhorar os níveis de confiança mútua, Beijing visa construir uma imagem de ator responsável na região. Beijing assinou o acordo com a ASEAN em 2003 e começou a promover o *China-Asean Free Trade Agreement*, CAFTA (que entrou em vigor em 2010). Com a eclosão da crise de 2007/08, o poder de atração da China reforçou-se financeira e economicamente, uma vez que a reação de Beijing (de não depreciar o *renmimbi*) foi distinta da decisão de Tóquio (que desvalorizou o iene). Uma das metas de Beijing também tem sido a de reduzir a influência financeira e comercial do Japão na região.

Finalmente, a China tem inovado institucionalmente, criando organismos como a Organização de Cooperação de Xangai, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o Novo Banco de Desenvolvimento (dos BRICS). Seria esse conjunto de iniciativas no âmbito regional a ilustração de uma doutrina Monroe *alla* chinesa, como defendeu Steven Jackson em 2003? Não acredito que exista tal doutrina, formulada e expressa nos mesmos termos do que fizeram os EUA no século XIX, mas há fortes indícios de que Beijing tem procurado definir linhas de exclusão em relação a potências não-asiáticas na região.

Eixo Temático II: Evolução da política externa americana pós-eleição presidencial e implicações para o Brasil

Participantes:

Cristina Pecequilo

Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo e dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e em Economia Política Internacional da UFRJ

Laís Forti Thomaz

Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG)

Sebastião Velasco e Cruz

Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Unicamp e do Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP

Tullo Vigevani

Professor Titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp)

Nesse tema, o objetivo é trazer a luz debates como o afastamento multilateral do Estados Unidos, uma avaliação da política externa de Donald Trump e o cenário de competição entre EUA e China. Devido à importância histórica do relacionamento com EUA para o Brasil, e a crescente presença chinesa no país e na região, serão ressaltadas as implicações para o Brasil dos resultados eleitorais e sobre os rumos da política externa brasileira.

a) Desde que assumiu a presidência, Donald Trump adotou uma narrativa crítica às organizações multilaterais e à busca de soluções coletivas para crises globais. Qual a sua avaliação sobre o reiterado negacionismo desse governo face à pandemia e as críticas à capacidade do multilateralismo na coordenação da ação coletiva internacional?

Cristina Pecequilo: Em 1945, os Estados Unidos tornaram-se potência hegemônica ao término da Segunda Guerra Mundial, baseando sua projeção de poder em uma mescla de elementos de poder: estratégico-militar e institucional ideológico. Esta construção, independente dos questionamentos sobre a real natureza da liderança, trazia peculiaridades à chamada *Pax Americana*, muitas vezes definida como uma hegemonia benigna. Porém, desde a posse de Donald J. Trump em janeiro de 2017, este internacionalismo multilateral é contestado. Trata-se

de uma pauta presente desde os primeiros momentos que a então candidatura Trump foi lançada, e que refletia a insatisfação existente desde 1989 de parte do *establishment* norte-americano diante de supostos constrangimentos à margem de manobra do país em um cenário unipolar.

Trump assumiu esta posição contrária ao multilateralismo e à cooperação, visando, por um lado, a maximização do unilateralismo, mas, por outro, a reestruturação do próprio sistema multilateral. Embora essa afirmação possa parecer contraditória ela revela o que pode ser definido como uma *two-track policy*: primeiro, a diminuição do poder dos organismos multilaterais e, segundo, a sua reestruturação para uma maior desregulamentação das práticas internacionais em benefício dos Estados Unidos. Esta reestruturação é correlacionada ao objetivo de revisão de relações bilaterais específicas: China, México, Alemanha, dentre outras. Um exemplo desta *two-track policy* foi a renegociação do NAFTA e a sua transformação em USMCA em termos mais favoráveis aos Estados Unidos, e com possibilidades de revisão periódica em espaços temporais curtos.

Pode-se levantar a hipótese que não se trata de uma ação contra tudo e contra todos no multilateralismo (ou mesmo na globalização), mas sim uma política seletiva que visa desmontar as organizações internacionais (OIs) que representam os maiores constrangimentos multilaterais aos Estados Unidos, e manter e reformar algumas OIs, de forma que beneficiem mais a hegemonia. Portanto, esse movimento de negacionismo, agravado pela pandemia, pode representar 75 anos depois da criação do sistema multilateral até hoje vigente, uma nova “recriação” do multilateralismo em termos mais frouxos para beneficiar os Estados Unidos em alguns casos, e, em outros, o estrangulamento de OIs.

Laís Forti Thomaz: A postura mais isolacionista de Trump, desde sua campanha, inspiraram comparações com a corrente jacksoniana de Walter Mead. Certamente, o seu desprezo pelas instituições internacionais, desde a deserção do acordo de Paris, a eliminação do financiamento da UNICEF, o anúncio de saída da OMS bem como as atitudes que travam a OMC são evidências de que suas atitudes condenam o multilateralismo.

Não ter dado a devida atenção à pandemia da COVID-19 levou à morte de mais de 200 mil americanos e causou o contágio a mais de 7 milhões. Todo o descaso e discurso negacionista

mostram a falta de capacidade de liderança e de gerar políticas públicas adequadas e alinhadas com as recomendações de um esforço mundial conjunto para conter a pandemia. Desde o fato de adotar a nacionalidade de "vírus chinês" até a forma pela qual fez a "propaganda da hidroxicloroquina", cujo tratamento contra o coronavírus foi contestado, são exemplos nos quais Trump distorceu os fatos e tornou-se um expoente de desinformação.

Porém, sua base eleitoral é fruto do fenômeno anti-globalização, que teve projeções em vários países e na União Europeia com o movimento do Brexit, e se assume como um populismo de direita. O jogo de narrativas ganha força apoiado por uma classe média que assume que perdeu emprego por esse movimento das cadeias globais de valor. Adiciona-se a isso o sentimento xenófobo e de repulsa a imigrantes.

Também por essa razão é que Trump bloqueou nomes indicados a Corte de Apelação da OMC. Saiu do TPP e renegociou o NAFTA, atual USMCA. A estratégia é a de invocar que nada que havia sido negociado antes de seu mandato atendia aos interesses dos americanos de forma adequada. Vale ainda apontar que a indicação e confirmação do cubano-americano Mauricio Claver-Carone como presidente do BID representa um sinal significativo para conter a influência da China na América Latina e de estratégia de intervir na Venezuela, mais do que um sinal de apoio a um organismo regional.

Sebastião Velasco e Cruz: Os Estados Unidos sempre mantiveram uma atitude ambígua em relação às instituições multilaterais. País da Liga das Nações, não ingressaram nela; formuladores, com os ingleses, do projeto da Organização Internacional do Comércio, aprovado na Conferência de Havana, em 1948, nunca chegaram a ratificar o acordo, que por isso mesmo foi convertido em letra morta; grandes promotores do processo que levou à criação do Tribunal Penal Internacional, tampouco o ratificaram – ao contrário, lançaram-se em campanha sistemática para que os países membros aprovassem exceções, subtraindo os cidadãos americanos do risco de caírem em suas malhas. Não só isso, patrocinadores do regime de direitos humanos, recusaram-se sistematicamente a assinar grande parte dos instrumentos jurídicos que dão substância ao mesmo, a começar pela Convenção Americana de Direitos Humanos, da OEA.

Não foram maiormente prejudicados por isso, em virtude de seu poder estrutural: atores indispensáveis à viabilização dos regimes internacionais – os referidos acima e os demais -- seus parceiros aceitavam, de bom ou mau grado, a condição excepcional a que os Estados Unidos se arvoravam.

Com a erosão desse poder e a redução de sua influência relativa em várias organizações internacionais, a ambiguidade original se converte em interesse declinante, acompanhado muitas vezes de manifestações claras de inconformidade. Nesse contexto, os Estados Unidos passam a buscar soluções para problemas coletivos por fora das organizações a eles dedicadas. Extraem, dessa forma, sua substância, ainda que lhe preservem a forma. A OMC é um exemplo típico.

Como lhe é próprio, Trump quebra o decoro e proclama em alto e bom som o segredo de polichinelo desse enredo. Nada contra tais organizações, mas elas têm de amoldar-se à nossa vontade. *America First*. No mundo de Trump e seus pares, o papel do governo é zelar pelos seus -- e isso vale igualmente para todos os governos. Mas nesse mundo, uns são mais iguais do que outros. Nada a estranhar no fato de que a vontade do mais forte prevaleça.

O negacionismo do governo Trump face à pandemia desvela a falsidade desse discurso. Sua conduta – de resto, errática – pouco tem a ver com a saúde e o bem-estar do cidadão. Desde o início, ela foi guiada pelo cálculo político, com miras à eleição de 3 novembro. Duzentas mil mortes depois – e revelada a consciência precoce de Trump da gravidade da crise em marcha – fica evidente o seu descaso com o custo social de suas escolhas irresponsáveis.

Tullo Vigevani: No início da administração Trump (janeiro 2017), vista a relativa surpresa com os resultados eleitorais, inesperados para muitos, as análises pareceram concentrar-se nas fortes dúvidas a respeito da consistência de seu programa. Questão central foi a de tentar avaliar a possibilidade de modificar políticas norte-americanas cristalizadas ao longo do tempo. A preocupação, comum a muitos pesquisadores, sobretudo no tocante à economia política internacional, foi a de verificar se a globalização, que esteve no centro da lógica empresarial e do Estado, teria continuidade. Tendo como pressuposto a busca de reprodução do poder hegemônico.

De fato, globalização com supremacia foi conceito central desde os anos 1980, até o final da administração Obama. Teria continuidade? O colega Filipe Mendonça cunhou o termo “diques institucionais” para sinalizar a possível resistência dos que formularam e beneficiaram-se da globalização e das formas de multilateralismo conexas. Termo vinculado à ideia de instituições. Decorridos quase quatro anos, sabemos que o sistema empresarial, não apenas o tradicional, mas também o poderosíssimo setor de *high tech*, buscou o caminho da acomodação. Usufruir os benefícios de perspectivas unilaterais. Romper ou modificar profundamente instituições construídas, inclusive e principalmente de acordo com os interesses norte-americanos. Dois exemplos: ONU e OMC.

No momento eleitoral, em que Trump busca o segundo mandato, cabe a pergunta: esses “diques institucionais” tiveram interesse e força para a manutenção de um mínimo de globalização e elementos do multilateralismo? Em síntese: não podemos responder de forma terminante. Mas podemos buscar respostas parciais que poderão auxiliar à compreensão geral. É evidente que no mandato que se encerra em janeiro 2021, o padrão de presença internacional deslocou-se profundamente. A dúvida a respeito da capacidade das instituições constranger o Presidente não desapareceu. Basta ler os livros que descrevem sua personalidade e sua forma de governar. Entre outros, o de Bolton.

A administração enveredou por um caminho novo, o que não significa que não tivesse sido preparado por outros governos, republicanos ou democratas. Guerra ao Terror, supremacia militar, permanente ameaça do uso da força no exterior, busca de desestabilização de governos não alinhados, etc. Não é correto subestimar o fato de ter havido mudanças de padrão e de estilo. Um deles, foi o de um personalismo levado ao extremo. Menos intervenções militares diretas, ainda que seguidas ameaças (Irã, Venezuela). No caso da Coreia do Norte, surpreendente ato conciliador. Endurecimento nas pressões de todo tipo, particularmente sanções econômicas (Irã, Venezuela, Cuba, Rússia). Uso excessivo e contínuo da violação de acordos internacionais, com utilização ao máximo dos poderes do Presidente (alteração de tarifas, castigos comerciais unilaterais, denúncia de acordos multilaterais, ameaças no campo dos direitos humanos e migratórios).

A administração Trump desenvolveu ativismo diplomático visando enfraquecer qualquer forma de oposição à própria liderança. A pressão ideológica de extrema direita, muitas vezes não publicamente patrocinada pelo Estado (Bannon), joga papel crescentemente importante.

A partir de janeiro de 2017, as mudanças no campo econômico tornam-se reais. Também mudanças no campo dos valores. Paulatina renúncia ao multilateralismo. A equipe responsável pela formulação da política de comércio exterior coloca em prática a guerra comercial, sobretudo contra a China. Sem deixar de voltar-se também contra aliados, o famoso “*America First*”. O estímulo ao Brexit é um exemplo. O afundamento do TTP, negociado na administração Obama ao longo de anos, e o encerramento das negociações visando o TTIP o demonstram. A guerra comercial vai-se identificando como ponto nevrálgico na luta pela hegemonia, por isso ganha maior relevância a questão tecnológica, particularmente o 5G. O potencial militar norte-americano é sobremaneira maior. Ao mesmo tempo, o papel da capacidade tecnológica, sempre fundamental, vai ganhando cada vez maior significado. Inclusive em termos de *soft power*.

A denúncia de acordos na área de segurança, inclusive estratégicos, relativos ao balanço balístico com a Rússia, assinado em 1987, como o INF (mísseis nucleares de médio e curto alcance) em agosto de 2019, sem início de uma negociação alternativa, sugere, como se fala em Washington, uma política atabalhoada. Mas de potencial perigo. A tradição, chamemos, anti-Wilsoniana, de não ratificação de acordos, Kyoto, TPI, reforça-se à luz do negacionismo. Renúncia do acordo de Paris já em junho de 2017, formalizada em novembro de 2019. A lista é maior, aceleração da paralisação do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, acentuação do enfraquecimento de UNESCO, OMS. Em nível hemisférico, de interesse brasileiro direto, centralização em mãos norte-americanas do BID, enfraquecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, etc.

Para além da listagem de fatos, longe de exaustiva, o importante é tentar compreender as causas. As dúvidas iniciais sobre a possibilidade ou não de sustentação das propostas protecionistas, isolacionistas, negacionistas originaram-se, como sugeriu Rodrik, da baixa percepção nos próprios Estados Unidos de que contavam com apoio, seja difuso, seja focado, em setores da população. A surpresa pelos resultados de novembro de 2016 foi sobretudo de parte do *establishment* norte-americano.

Dito isso, visando responder às questões colocadas, é fundamental sinalizar que:

i) assim como o multilateralismo foi resultado em boa medida do interesse norte-americano depois da II Guerra, quando era a liderança econômica e tecnológica incontestada, ainda que não

plenamente nos planos militar e geopolítico, as configurações internacionais subsequentes foram também sustentadas pelo interesse norte-americano.

ii) o objetivo permaneceu igual, manter a hegemonia, num contexto de surgimento de outros polos, os meios variaram. Fim do padrão ouro, conceito de *Fair Trade*, política de Kissinger/Nixon de inclusão da China, Rodada Uruguai e Tratado de Marraqueche, áreas de livre comércio, etc.

iii) na administração Trump, as forças que nos Estados Unidos consideraram que os regimes internacionais construídos ao longo de mais de um século já não seriam suficientes aumentaram o seu peso. Uma administração democrata de Hillary Clinton ou agora de Joe Biden teria sido ou poderá ser diferente? Certamente, mas o objetivo da hegemonia permanece.

iv) para a política hemisférica, é interessante verificar a re-significação da Doutrina Monroe. Parte da opinião pública tem a percepção de que as tentativas de desestabilização de regimes foram pouco a pouco 'normalizando-se'. Os governos democratas tiveram políticas contrastantes, pressão contra a Venezuela e mesmo contra regimes moderados, ao mesmo tempo retomada das relações com Cuba e aceitação parcial de sua reinserção hemisférica. Agora o *big stick* de memória Rooseveltiana Theodore.

A resposta específica torna-se apenas uma consequência do que escrevemos acima, o negacionismo resultou em incapacidade de programar qualquer resposta nacional e internacional à Covid-19, baixíssima capacidade de coordenação de ações coletivas. Com uma ressalva, obter o apoio de governos identificados ideologicamente, sem compensações. Ou de governos em relação aos quais as ameaças produzem resultados por diferentes motivos.

b) Dados os laços históricos com os Estados Unidos e a crescente importância da China, sobretudo para a pauta comercial, quais as implicações para o Brasil da competição China-EUA?

Cristina Pecequilo: A competição China-EUA coloca em xeque uma relação bilateral tradicional na pauta de ambos os Estados que pode ser entendida como uma competição hegemônica, mas também como um necessário repensamento mútuo de um intercâmbio que apresenta elevada interdependência. As implicações para o Brasil deste binômio competição-repensamento

precisam ser entendidas em nível micro e macro, partindo também da avaliação e contextualização do paradigma em vigor da política externa brasileira.

Nesta análise multinível, em um cenário no qual a política externa brasileira mantivesse uma ação de alto perfil, apostando em um paradigma de diversificação de parcerias, valorização do multilateralismo (OIs e compromisso em regimes internacionais) e uma postura equilibrada e sem alinhamentos automáticos ou imediatos, a existência de dois polos de poder representaria importantes oportunidades de barganha e reposicionamento. Portanto, se o país tivesse mantido essa visão de autonomia e equilíbrio, de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, as possibilidades e potencialidades econômicas, políticas e estratégicas seriam grandes.

Porém, no atual contexto de política externa iniciado em 2019/2020, cuja ênfase é nas relações bilaterais alinhadas com os Estados Unidos, com baixa valorização do multilateralismo e do pragmatismo, que percebem as interações com a China como meramente instrumentais (e, ainda assim, sujeitas a vicissitudes político-ideológicas dos grupos dominantes na base de sustentação do governo), as implicações indicam apenas um papel coadjuvante e que não valoriza oportunidades de inserção. Isto é, uma ausência de visões de barganha, político-estratégicas, e que implica, pela opção de alinhamento, uma potencial exclusão, isolamento e perda de credibilidade e legitimidade diante de outros parceiros, incluindo a China. Um exemplo são as indefinições do Brasil no que se refere ao tema do acesso ao 5G no mercado brasileiro que, por razões político-ideológicas, pode vir a excluir a China, em nome do alinhamento aos Estados Unidos.

Laís Forti Thomaz: Quando Trump começou o uso de mecanismos de defesa comercial justificando o "*America First*", ficou evidente que a resposta mundial, principalmente da China, levaria a interpretações do tipo "*America First, but not alone*". Diferentemente de outros momentos em que os Estados Unidos eram a maior potência e ditavam as regras, na atual conjuntura, o efeito imediato de adesão incondicional a suas pressões não surtiu o efeito esperado. A China, seu principal antagonista, reagiu, dando início a essa então chamada guerra comercial. Podemos citar duas consequências ao Brasil, uma direta, relacionada ao aço e outra indireta, que podemos atribuir ao etanol.

Devemos lembrar que a campanha de Trump em 2016 era justamente ancorada na promessa de garantir empregos aos norte-americanos, reforçando seu apelo de "*America Great Again*". Para sua vitória, Trump contou com o apoio de dois importantes Cinturões geográficos: o Cinturão do Milho (*Corn Belt*) e o Cinturão da Ferrugem (*Rust Belt*). Ao longo do seu mandato, buscando sustentar sua base eleitoral no *Rust Belt*, Trump buscou aplicar instrumentos de defesa comercial, como a seção 232, principalmente contra as importações de aço e alumínio da China. Tal medida afeta também ao Brasil pois grande parte das exportações brasileiras aos americanos é de aço semiacabado.

No entanto, desde 2018, foi acordado entre os Brasil e Estados Unidos que os produtos semiacabados brasileiros poderiam entrar nos Estados Unidos acima da cota estabelecida se os produtores americanos comprovassem a falta deles no mercado nacional. Porém, Trump chegou a divulgar em seu Twitter no final de 2019 que iria impor tarifas sobre os produtos brasileiros pois acusou o Brasil de desvalorizar propositalmente o câmbio para obter vantagens desleais no comércio internacional. Trump acabou declarando que as tarifas não seriam impostas. No encontro de Trump com Bolsonaro na Flórida em março de 2020, quando também o questionaram sobre as questões de tarifas em relação às importações de aço e de alumínio, ele hesitou em fazer qualquer promessa. Porém, no final de agosto de 2020, visando ganhos eleitorais, Trump anunciou que diminuiria a cota de aço do Brasil.

Na questão indireta, como retaliação às medidas adotadas pelos Estados Unidos, em 2018, a China taxou os produtos agrícolas americanos, principalmente a soja e milho. Essa medida fez com que o lobby agrícola americano, altamente poderoso em seu país, se articulasse, buscando reverter a situação.

No caso do *Corn Belt*, região na qual se concentra a produção de etanol de milho norte-americano, os produtores também tiveram importância significativa na eleição de Trump em novembro 2016. Tanto pressões pela abertura do mercado internacional do etanol quanto pressões dentro do atual programa de incentivo aos biocombustíveis (*Renewable Fuel Standard* - RFS) têm consequências eleitorais em 2020 que podem significar perda de apoio. Internamente, Trump vive o dilema de apoiar produtores de petróleo e refinarias, que pedem o fim do RFS e ao mesmo tempo buscam formas para garantirem *waivers*, isto é, alegam não terem como cumprir a obrigatoriedade do programa regulado pela Agência de Proteção Ambiental (EPA).

Por essa razão, no intuito de reconquistar o apoio da América Rural, a abertura do mercado brasileiro de etanol poderia ajudar a esses produtores que foram atingidos pela guerra comercial com a China e agora, também, pelos efeitos da pandemia.

O Embaixador Todd Chapman, pressionou o governo brasileiro para que as cotas de importação ao etanol americano fossem renovadas, ou que, no limite, não houvesse tarifas mais associadas ao etanol. A conduta do Embaixador foi alvo de questionamentos por membros do Congresso dos Estados Unidos. De todo modo, o governo Bolsonaro cedeu a pressão de Trump para beneficiar os americanos, colocando-os acima inclusive dos interesses da bancada ruralista. Primeiramente, em setembro de 2019, já havia ampliado, unilateralmente, a cota de importação de 600 milhões de litros de etanol para 750 milhões. Em setembro deste ano, quando poderia extinguir a cota e assim taxar produto americano, optaram por renovar por mais três meses a cota, exatamente para abranger o período eleitoral naquele país.

Quando entramos nessa questão do etanol, é importante destacar também que havia uma ala do governo, puxada pela Ministra da Agricultura Tereza Cristina, que buscava a barganha pela abertura do mercado de açúcar americano. Mas o fato é que o aumento anunciado da cota do açúcar brasileiro nos Estados Unidos derivou-se de uma pressão dos setores consumidores do açúcar, como lácteos. Isto é, por uma baixa oferta nacional é que os Estados Unidos aumentaram as cotas do açúcar estrangeiro, não sendo esse aumento restrito ao açúcar brasileiro.

Ainda no âmbito comercial, parte do setor produtivo brasileiro e associações empresariais bilaterais como *Amcham, Brazil U.S. Business Council*, há tempos buscam uma forma de aprofundar essas relações comerciais por meio de um tratado de livre comércio. Na janela política que se abriu pela afinidade Trump-Bolsonaro, acreditava-se que este acordo seria celebrado. Entretanto, a opção que se tornou mais viável por esses setores foi um "*mini-deal*" que não entrasse no aspecto tarifário, considerando já a forte oposição do Congresso dos Estados Unidos. Vale lembrar que os democratas da Comissão de *Ways and Means* se manifestaram contra qualquer acordo com o Brasil de Bolsonaro.

Em termos gerais, as exportações brasileiras aos EUA, em 2019 foram 27.7 bilhões de dólares em 2019 e 13.4 bilhões de janeiro a agosto de 2020. Só que nesse caso, somos deficitários, apesar da pauta exportadora com os americanos ter um valor agregado maior. Grande parte das exportações brasileiras aos americanos é de aço semiacabado.

Na busca de ganhos futuros, várias foram as concessões brasileiras sem igual reciprocidade por parte dos americanos. Além disso, os ataques do governo brasileiro aos chineses também têm sido alarmantes. Essa postura parece não considerar que o Brasil tem o fluxo comercial mais intenso com a China desde 2009. A pauta exportadora para esse país é basicamente primária, mas o volume é expressivo sendo que correspondeu 63.3 bilhões de dólares em exportações em 2019 e 47.4 bilhões de dólares de janeiro a agosto de 2020, atingindo um saldo comercial positivo.

O agronegócio, principalmente, pode sofrer consequências graves no médio e longo prazos. Mas as consequências podem atingir outros setores comerciais e tecnológicos, quando consideramos a questão do 5G por exemplo. Com a possibilidade de trégua entre Pequim e Washington, quando firmaram o acordo comercial, as exportações brasileiras tendem a diminuir, o que preocupa os produtores de soja.

Ademais, ao escolher um lado nessa disputa, o Brasil diminui sua capacidade de barganha por deixar de lado estratégias de negociação pelo poder de coalizão, a qual foi uma estratégia extremamente importante em governos anteriores. Em suma, apostar todas as fichas nesta relação com os Estados Unidos torna o poder de barganha do Brasil muito fraco.

Sebastião Velasco e Cruz: A escalada na competição estratégica entre Estados Unidos e a China tende a confrontar o Brasil com desafios dramáticos. Do ponto de vista geopolítico, ela contribui para abalar o equilíbrio político em cada país, intensifica as rivalidades na região, e traz o espectro da guerra para nossas portas. No plano comercial e econômico, ela cobra do Brasil uma escolha impossível entre um país gigantesco com o qual mantemos relações estreitas e profundas, em todos os níveis, – mas que concorre conosco em áreas onde somos mais competitivos – e o outro, dono de dinamismo impressionante, que rapidamente ascendeu à condição de nosso principal parceiro comercial e fonte importante de investimento direto. Quando a competição se trava na fronteira do desenvolvimento tecnológico, as duas dimensões se fundem e as disputas assumem conteúdo diretamente estratégico. É o que acontece presentemente na campanha internacional movida pelo governo dos Estados Unidos contra a empresa Huawei, pelo controle do uso da tecnologia de 5G.

Como a esmagadora maioria dos analistas independentes têm observado, face às opções ingratas que se abrem com tal situação, o interesse nacional brasileiro estaria em atenuar o impacto regional da referida competição, trabalhando para aplacar conflitos e construir soluções acordadas para os problemas em causa, e negociar autonomamente com ambas as partes, evitando alinhar-se a qualquer uma delas.

Sabemos, isso é o oposto do que o governo de turno no Brasil vem fazendo. Dada a opção deste pelo alinhamento servil aos Estados Unidos -- mais especificamente à figura de Donald Trump - - os efeitos da referida rivalidade sobre o Brasil podem ser os mais nocivos.

Tullo Vigevani: As implicações para o Brasil não são auspiciosas. A mudança no perfil das relações econômicas do Brasil modificou-se nos últimos 20 anos. Como fez parte da linguagem diplomática brasileira, sobretudo até 2016, interessa um sistema multilateral. Os anos Trump tiveram o objetivo declarado de enferrujá-lo. O multilateralismo pareceu aos seus estrategistas não servir mais. As regras de voto, um Estado um voto, do consenso, do *single undertaking*, do voto qualificado (CS), do voto proporcional às quotas, nenhuma parece servir. Para a diplomacia de Trump, são todos instrumentos contrários aos seus interesses, favorecem os inimigos. O cenário do sistema internacional demonstra perda de densidade do Brasil, limitado a apoiar as iniciativas norte-americanas, particularmente seu sistema de valores. O movimento, quando se iniciar, de recuperação, será lento. A perda de capacidades competitivas acompanha sua lógica satelitar.

As exportações do Brasil em 2000 dirigidas para os Estados Unidos representaram 24,3 do total, para a China 2,0%. Esses mesmos números foram em 2018, 12,2% e 26,8%. A China é essencial. A Confederação Nacional da Indústria (CNI), que participa do grupo de pressão por um estreitamento de relações com os Estados Unidos, reconhece a importância dos outros países e regiões. Inclusive o Mercosul.

A relação do Brasil com os Estados Unidos é histórica. Não deve ser considerada apenas em termos comerciais. Relações intensas com as elites brasileiras também são importantes. Relevante o número de migrantes brasileiros nos Estados Unidos. Relações culturais, acadêmicas. Investimentos: neste campo a China tem superado os investimentos anuais dos Estados Unidos. Segundo a Camex, entre 2003 e março de 2019, os investimentos diretos

chineses corresponderam a US\$ 71 bilhões e os norte-americanos a US\$ 58 bilhões. Relações militares, que o governo Bolsonaro busca estreitar com os norte-americanos. Transferência de tecnologia.

A CNI, em documento de 2020, mostra a importância dos Estados Unidos para as exportações de produtos manufaturados, 32% do total no período 2015-2019. Mercosul 21%, EU 17%, China 2%. Lembramos isto pelo significado que essas relações têm para o Brasil. O extraordinário crescimento das importações chinesas foi sobretudo de *commodities* (agro-negócio, minerais, petróleo).

Neste contexto, as pressões norte-americanas têm crescido no governo Trump. Também em relação a outros países. Visam enfraquecer a relação do Brasil com a China. Esse movimento iniciou-se em governos democratas, quando a questão geopolítica (governo Obama, governo Lula) ganhou importância em desfavor da lógica comercial. As consequências são tangíveis. Nas relações internacionais, como escreveu Karl Deutsch nos anos 1950, a memória é um fato estrutural.

Em conclusão, a resposta é que as implicações para o Brasil num contexto de política subordinada, serão negativas.

c) Dada a atual estratégia da diplomacia brasileira de reforçar o alinhamento com Estados Unidos de Donald Trump, quais cenários se desenham para a inserção internacional do Brasil com a vitória de Biden ou de Trump nas eleições estadunidenses?

Cristina Pecequilo: Considerada a estratégia atual da diplomacia brasileira que é caracterizada por um alinhamento automático aos Estados Unidos em níveis político-estratégico-ideológico orientado por um suposto “ocidentalismo conservador”, o cenário ideal é a reeleição de Trump. Isso permitiria manter o alinhamento ideológico sem contestação e a “aliança conservadora”, mesmo que isso pragmaticamente possa ter custos na tríade comércio-financeiras-investimentos. Não se pode ignorar que parte desse apoio político-ideológico envolve também uma dimensão de *wishful thinking* de alguns setores econômicos locais: tradicionalmente um *wishful thinking* que visa a abertura comercial dos EUA ao Brasil, chegando ao extremo do tão sonhado acordo comercial bilateral, aumento de investimentos e agendas favoráveis. Isso revela uma profunda

incompreensão das dinâmicas da economia norte-americana, em termos de atuação de grupos de interesse, e qual é o poder econômico da hegemonia. Assim, se manteria um cenário muito similar ao atual, com concessões e alinhamentos sem benefícios ao Brasil, ou benefícios mínimos.

Isso mudaria com uma vitória de Biden? Ainda que pudesse haver uma maior pressão em termos ambientais ou de direitos humanos, devido às bases do Partido Democrata, os efeitos talvez fossem cosméticos. O descrédito e a perda de espaços enfrentados pela política externa brasileira, a desconstrução sistemática e estrutural de elementos de legitimidade e projeção, colocaram o país em um patamar abaixo dos demais emergentes. O Brasil não é prioridade devido a sua perda de poder relativo.

O foco estadunidense localiza-se em outras situações imediatas como a China. Poderiam ser observados alguns ajustes e relativizações de posturas no Brasil em caso de vitória democrata (entretanto condicionadas ao efeito que podem causar às bases de apoio ao governo no cenário eleitoral de 2022), e declarações genéricas sobre a manutenção de uma relação de “cordialidade e amizade”.

Laís Forti Thomaz: Os cenários pós-eleição, seja com a vitória de Trump ou de Biden, podem não ser tão diferentes do atual ou mudarem drasticamente do ponto de vista de ganhos concretos na relação entre Brasil e Estados Unidos.

A permanência de Trump, do ponto de vista dos que hoje ocupam o Planalto, pode ser vista como uma vitória. A agenda bilateral, certamente, será menos impactada pela manutenção dos valores ideológicos e visões de mundo. Porém, ainda que haja a afinidade ideológica entre os presidentes, até o momento não se verifica ganhos recíprocos. Para além da Administração da Casa Branca, já houveram várias demonstrações por membros do Congresso americano argumentando que a atual postura do governo brasileiro não tem credibilidade para acordos comerciais e para implementação de fundos para outras questões como o próprio acordo de Alcântara, envolvendo a *National Defense Authorization Act for Fiscal Year* (HR 6395 - sec 1290) em tramitação .

Se Biden vencer as eleições e conseguir ser eleito, haja vista a real possibilidade de contestação do resultado por Trump, o Brasil provavelmente não será considerado entre as prioridades de sua política externa. Biden já demonstrou sua posição em debate eleitoral: se o atual governo não mudar sua gestão de políticas ambientais para proteção da Amazônia, o governo Bolsonaro pode sofrer sanções econômicas.

Considerando o ponto de vista do Itamaraty - ainda que alguns auxiliares declarem a eleição de Biden geraria uma tensão inédita - é bem pouco provável que o atual Ministro venha a buscar um reposicionamento a favor da China ou mesmo uma melhor relação com Mercosul em detrimento de buscar o aprofundamento da relação com os americanos, mesmo sob o comando do ex-vice-presidente. Apesar de seu alinhamento ser reforçado por Trump, o posicionamento de Ernesto Araújo defende o Ocidente em detrimento de outras regiões e parceiros.

Sebastião Velasco e Cruz: A pergunta foi parcialmente contemplada na resposta anterior. Como estamos lidando com processos que se desenvolvem em horizonte de médio prazo, são duas as disjuntivas a considerar: vitória ou derrota de Trump nas eleições de novembro; e, dois anos mais tarde, continuidade ou término do período Bolsonaro.

A combinação das duas primeiras hipóteses – reeleição de Donald Trump e recondução de Bolsonaro em 2022, em alguma medida favorecida pela primeira condição -- nos projetaria em um cenário tenebroso, com riscos crescentes de envolvimento do Brasil em conflitos alheios a seus interesses e forte erosão de suas frágeis instituições democráticas.

A eleição do candidato democrata em novembro não alterará substancialmente um dos dados do problema: as relações com a China não serão apaziguadas. E podem até mesmo ganhar um tom mais agressivo, dada a centralidade do tema dos direitos humanos no repertório do Partido Democrata e o vezo moralizante do internacionalismo liberal, nele predominante. A pressão sobre o Brasil para limitar o espaço da China em setores estratégicos não deve arrefecer, portanto, mas tende a ser acompanhada de cobranças de bom comportamento em áreas críticas para o bolsonarismo: meio ambiente, questões de gênero e práticas democráticas. Cobranças que seriam feitas pelo governo dos Estados Unidos em uníssono com seus parceiros europeus, agora novamente afinados.

Como esses dois eixos vão se combinar, e como reagirá às tensões decorrentes o governo Bolsonaro? Não há como prever, sobretudo se levarmos em conta as relações “carnais” que o bolsonarismo mantém com a direita republicana e a disposição provável desta de inviabilizar o eventual governo Biden. Não parece sequer descartável a hipótese de que poderia atenuar sua hostilidade manifesta à China, como forma de garantir vantagens econômicas e dar satisfação a um setor relevante de sua base de apoio. Ao mesmo tempo em que incrementa o seu poder de barganha vis-à-vis o governo dos Estados Unidos. Mas a prudência manda parar por aqui, ou acabaremos por entrar no campo da ficção.

Tullo Vigevani: Paradoxalmente, deve-se responder que seja com Biden seja com Trump, o Brasil parece condenado a um papel menor. O custo da atual política será grande. Portanto, o Brasil tende a diminuir a sua importância no sistema internacional. A razão principal está na política interna. A lógica desenvolvimentista/distributivista que vingou, ainda que em níveis diferentes, com administrações de vários partidos (Sarney, Collor, Itamar Franco, Cardoso, Lula e Rousseff), ainda que com conteúdos internos e externos bem distintos, levou o Brasil a ter um papel na América do Sul, na diplomacia multilateral e global (OMC, ONU, BRICS). O custo do alinhamento com os Estados Unidos de Donald Trump é sem benefícios. Com Biden, a irrelevância continuará. Os democratas nesta etapa histórica favorecerão, de acordo com a própria tradição, algumas estruturas multilaterais, mantendo seu objetivo de defesa da hegemonia norte-americana por outros meios. A debilidade brasileira não melhora a governabilidade internacional, nem mesmo na América do Sul.

As relações com os Estados Unidos são importantes para qualquer país, também para o Brasil. Seu adensamento está relacionado com a construção de um projeto nacional.

Eixo Temático III: Cenários possíveis para o multilateralismo político reformado e implicações para o Brasil

Participantes

Embaixador Rubens Ricupero

Conselheiro Emérito do CEBRI, Embaixador e ex-Ministro do Meio Ambiente e da Fazenda do Brasil

Dawisson Belém Lopes

Professor Associado de Política Internacional e Comparada e Diretor-Adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Guilherme Casarões

Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Monica Hirst

Professora da Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires) e professora visitante no IESP-UERJ

Deisy Ventura

Professora Titular de Ética da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP)

Esta conversa estruturada tem como objetivo avaliar o futuro do multilateralismo diante da reconfiguração do mapa geopolítico – incógnita norte-americana, ativismo chinês na governança mundial da saúde e novo protagonismo europeu – e do eventual fortalecimento da capacidade de coordenação global das instituições políticas internacionais; da adoção de mecanismos multilaterais preventivos tendo em vista os riscos da ocorrência de outras pandemias e ameaças transnacionais no futuro; da restauração da cooperação internacional e da garantia de acesso universal às vacinas que venham a ser desenvolvidas; assim como as implicações para o Brasil e sua política externa das transformações em curso da ordem global pós-pandemia.

a) A pandemia de Covid-19, ao exigir a coordenação global, evidenciou diversas dificuldades para a atuação efetiva da governança global. Qual a sua leitura sobre o papel das instituições multilaterais na conjuntura crítica atual?

Embaixador Rubens Ricupero: Nos limites atuais de mandato e recursos, a atuação multilateral, em especial da OMS, tem sido razoável na disseminação de informações e na coordenação de

políticas e busca de vacina. Convém lembrar que, pelo ordenamento vigente, a OMS não possui mandato nem recursos para mais.

O que a pandemia evidenciou foi a necessidade de dar um passo adiante no avanço da governança global em matéria de ameaças epidêmicas. Isso exigiria dotar a OMS ou uma organização nova (como sugerem alguns) de mandato específico de detectar futuras epidemias e suprimi-las ainda no início, com poderes de inspeção como os da Agência Internacional de Agência Atômica⁶. Seria também necessário aumento substancial de recursos não-vinculados pelos doadores, como vem sendo a tendência recente de doações à OMS, em boa parte oriundos de atores não-governamentais como a Fundação Melinda e Bill Gates. Nada disso parece viável na conjuntura internacional do momento.

Ao julgar o papel do multilateralismo frente à pandemia (paralisação do Conselho de Segurança, ação modesta do G-20 no alívio de dívida, escassa cooperação no fornecimento de equipamentos e remédios), impõe-se distinguir o que é responsabilidade dos organismos internacionais do que resultou de decisões políticas dos atores nacionais. Na prática, é sabido que o essencial das medidas de combate à doença se concentrou na esfera estritamente interna, com baixo nível de cooperação, mesmo no seio de entidades com aspirações supranacionais como a União Europeia. O “nacionalismo das vacinas”, antes o “nacionalismo dos respiradores” ou dos equipamentos de proteção, não é culpa da OMS. Constitui reflexo revelador da tendência de colocar o interesse puramente nacional acima da busca de ações consensuais cooperativas e globais. Foi essa atitude que marcou na pandemia a ação de quase todos os grandes centros de poder – EUA, China, Rússia – com posições mais matizadas da parte dos europeus. Os grandes se comportaram de acordo com a frase de estadista italiano da época da Grande Guerra, que definia o interesse nacional como “*il sacro egoísmo*”. Os resultados ficaram obviamente muito aquém do que poderia ter sido.

Dawisson Belém Lopes: O multilateralismo foi concebido como fórmula para lidar com as disputas da era pós-napoleônica. E, de certa forma, funcionou. O mundo experimentou um século de paz entre as grandes potências. Na prática, foi também uma boa ferramenta para

⁶ Ver Rubens Ricupero, ‘Mundo precisará de um sistema contra pandemias’, diz Ricupero. Entrevista concedida a Paulo Beraldo, O Estado de São Paulo, 15 de maio de 2020.

enfrentar crises internacionais de saúde, como as epidemias. A cólera foi um grande perigo naqueles tempos, em meados do século 19. Outra questão abordada de forma multilateral foi a da livre navegação de mares e rios, como o Reno. Então, é possível arguir, o multilateralismo foi originalmente dedicado à cooperação de ordem técnica. Tratava-se sobretudo de “baixa política” – como no jargão dos internacionalistas.

Entretanto, o multilateralismo logo evoluiu para algo mais densamente político em sua natureza. Na segunda metade do século 19, ganharam vida muitas iniciativas institucionais, e não demorou muito até que aparecessem os primeiros movimentos globais. No século 20, esse complexo multilateral cresceu em tamanho e força. Depois de duas guerras mundiais, os Estados Unidos e seus aliados na Europa investiram enormes volumes de recursos para erguer a chamada ordem baseada em regras – ou, como alguns vão preferir, a “ordem liberal internacional”.

Se é ponto pacífico que devemos continuar nutrindo o multilateralismo para que ele não desmorone, precisamos ter muito cuidado na atualidade. Há uma ameaça à espreita. Não me refiro à China, mas aos Estados Unidos, que, nos anos 1940, eram o principal patrocinador de organizações e instituições internacionais. Desde meados da década de 1970, contudo, os Estados Unidos têm se esquivado de iniciativas multilaterais. Essa tendência claramente se agravou com a chegada de Donald Trump ao poder, em 2017. Washington está abandonando fóruns muito importantes, como o Conselho de Direitos Humanos da ONU, a Unesco e, agora, a Organização Mundial da Saúde. Até mesmo a Organização Mundial do Comércio parece ter sido posta em cerco, como alegou o jornalista americano Bob Woodward. Isso sem falar da falta de entusiasmo do governo Trump com a Otan, aliança militar do Atlântico Norte.

Mas não é só isso. Chegou gente nova no pedaço. A China tornou-se uma campeã do multilateralismo. Ao longo das últimas quatro décadas, o país aderiu a dúzias de organizações regionais e globais e lidera hoje quatro estruturas que pertencem ao sistema das Nações Unidas – as que cuidam de telecomunicações, aviação civil, agricultura e alimentação, e desenvolvimento industrial. Ainda está na memória o discurso do líder chinês Xi Jinping, no Fórum Econômico Mundial de Davos, em que ele conclamou o mundo a comprometer-se com uma ordem apoiada nos preceitos liberais. A adesão da China ao complexo institucional do pós-segunda guerra não impediu que Pequim criasse seu próprio “mundo multilateral”. A

Organização para a Cooperação de Xangai, o Brics e o Banco de Desenvolvimento da Ásia compõem esse esforço liderado pela China.

Guilherme Casarões: As instituições multilaterais enfrentam, hoje, um triplo teste. O primeiro diz respeito à pandemia de Covid-19. A maneira como a OMS conduziu a resposta ao novo coronavírus suscitou diversas críticas, desde o tempo de reação em declarar a situação de pandemia à pouca transparência com que a organização lidou com as informações sobre a extensão da doença. Talvez o maior questionamento feito à OMS, e amplamente explorado por lideranças e movimentos da direita radical global, remeta a um suposto conluio entre as autoridades sanitárias multilaterais e o Partido Comunista Chinês. Narrativas conspiratórias à parte, a crítica levanta uma discussão essencial: a OMS, assim como outros organismos globais, é um ambiente político – e politizado. Parece haver uma expectativa irrealista de que burocratas internacionais atuem de maneira inteiramente técnica, que é explorada em momentos de crise justamente para desmerecer o importante trabalho (que é sempre político e técnico!) realizado no âmbito multilateral. Por isso mesmo, é fundamental que as burocracias internacionais trabalhem para reduzir a possibilidade de captura institucional por parte de um ou outro país, como forma de preservar não só a eficácia de seu trabalho, mas a credibilidade de suas ações e recomendações.

O segundo teste relaciona-se com a nova configuração da ordem internacional. O multilateralismo foi parte indissociável do mundo erigido dos escombros da Segunda Guerra Mundial e refletiu dois grandes conjuntos de princípios, valores, regras e instituições: aqueles herdados da ordem westfaliana, por um lado, e aqueles próprios da hegemonia norte-americana, por outro. Pela primeira vez na história moderna, estamos diante de um mundo cujo centro gravitacional político e econômico (além de, naturalmente, demográfico) se desloca para fora do ocidente, notadamente rumo a China e Índia. Além de um novo equilíbrio de poder, portanto, temos uma nova correlação normativa, que possivelmente impactará sobre a constituição, os princípios organizadores e as prioridades dos organismos multilaterais. Se uma ordem internacional “pós-ocidental” poderá tornar o multilateralismo mais democrático, dinâmico e preocupado com problemas ligados ao mundo em desenvolvimento, ela também pode colocar em risco os fundamentos liberais que deram ao multilateralismo do século 20 seu alcance planetário e suas ambições universalistas.

Por fim, um terceiro teste diz respeito, justamente, à capacidade de coordenação não somente entre Estados e atores não-governamentais, mas entre os próprios organismos multilaterais. A julgar pela resposta à crise de Covid-19, seria injusto acusar-lhes de inação; pelo contrário, da OIT à UNCTAD, virtualmente todos os órgãos da família das Nações Unidas debruçaram-se sobre as mais diversas facetas da pandemia e seus efeitos. No entanto, a ausência de respostas coordenadas, somada à pouca cobertura internacional sobre o trabalho de organismos específicos (afora a OMS, no caso), pode ter gerado a impressão de fragilidade ou inoperância do “multilateralismo”, *lato sensu*, ao lidar com a pandemia. Um caminho, diante dessa encruzilhada, é trabalhar melhor a comunicação das organizações multilaterais, em parceria com Estados, sociedade civil e imprensa; outro caminho, não-excludente, seria fortalecer a liderança do Secretário Geral da ONU na organização e coordenação dos trabalhos dos diversos braços do multilateralismo de dimensão universal.

Monica Hirst: Sem lugar à dúvida, a pandemia de Covid-19 colocou em evidência e exacerbou os déficits do sistema multilateral mundial, em particular sua capacidade de resposta rápida à crise sanitária e econômica-social deflagrada em diferentes partes do planeta. Desde uma perspectiva conjuntural, observou-se uma reação inadequada e omissa por parte das grandes potências quanto à sua disposição de depositar no âmbito da governança globais cotas de confiança e responsabilidade, de acordo com o sentido de urgência colocado pelo Secretário Geral da ONU.

A conseqüente paralisia do Conselho de Segurança desmascarou a prevalência da política de poder e do embate geopolítico no lugar da busca de soluções e possibilidades de concordância coletivas que reconhecessem a saúde pública como um bem público global. Neste contexto, observou-se o desempenho da Organização Mundial da Saúde como a voz de um multilateralismo solitário, pressionado pelo embate entre Estados Unidos e a China, e de escassos recursos operacionais, operando até os limites de suas prerrogativas normativas. Esta realidade implicou uma subordinação do multilateralismo a uma tensão política dominante alimentada por uma irradiação ideológica comparável a dos anos de Guerra Fria no século XX. É de crucial importância sublinhar que tal tensão já estava presente, ela apenas se aprofundou a partir da conjuntura crítica atual.

Deisy Ventura: A resposta à Covid-19 teria sido ainda mais difícil caso as organizações internacionais se encontrassem mais débeis do que já estão. Em apoio a esta ideia, eu destacaria dois aspectos pouco comentados no debate público sobre a pandemia.

Em primeiro lugar, há décadas as agências internacionais alertam para a iminência de uma pandemia com as características da Covid-19. Não me refiro somente à Organização Mundial da Saúde (OMS), que adotou um novo Regulamento Sanitário Internacional, em 2005 – pelo qual 196 Estados se obrigaram a desenvolver as capacidades básicas que são hoje decisivas diante da pandemia, indo do controle sanitário de fronteiras à qualidade dos laboratórios ou à regulamentação dos sistemas de saúde – ou às dezenas de detalhados planos de resposta, atividades de formação e padronização de condutas que ela também promoveu.

Refiro-me também ao Banco Mundial, um dos grandes rivais da OMS no financiamento da Saúde Global, que entre outras iniciativas criou, em maio de 2016, o *Pandemic Emergency Financing Facility* (PEF) e no mesmo ano declarou que a resposta às pandemias era um “bem público global”. Embora exista uma literatura crítica no campo da saúde global a respeito do papel das agências internacionais, da qual, aliás, eu participo, é uma inverdade afirmar que elas não alertaram os Estados para o que estava por ocorrer. Em síntese, para nós que realmente estudamos as emergências internacionais de saúde, não há novidade alguma na pandemia atual.

Um segundo aspecto a destacar é o fato de que, para dezenas de países no mundo, uma resposta à Covid-19, ainda que deficiente, só foi possível graças à atuação da OMS. Ao contrário do que se afirma, amiúde por interesses políticos, a OMS foi impecável na realização de seu papel de reunir e tornar acessíveis as melhores evidências científicas disponíveis, embora a ciência tenha dinâmicas e características próprias, e seus resultados nem sempre agradem as lideranças políticas. Na região das Américas, a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), escritório regional da OMS, teve papel importante, por exemplo, na aquisição de insumos para resposta, inclusive no Brasil. Considerando os escassos poderes e recursos dos quais dispõe, a OMS tem se saído muito bem diante da pandemia.

b) A convergência do afastamento estadunidense, do ativismo chinês, da busca de um novo protagonismo europeu e da crise de liderança no Sul Global fez com que muitos analistas apontassem que o multilateralismo, tal como o conhecemos, está em risco. Essa afirmação

procede? Qual a sua avaliação sobre a capacidade de adaptação e de uma eventual renovação do multilateralismo no pós-pandemia?

Embaixador Rubens Ricupero: O multilateralismo já estava em crise muito antes da pandemia, que apenas tornou patente a situação. As causas são numerosas e diversas. A mais evidente em momentos de crises globais como a pandemia é a dificuldade dos atores nacionais de lidar com a complexidade dos desafios inéditos da globalização. Pela própria natureza, problemas como as pandemias, as migrações ou o aquecimento climático não se prestam a soluções unilaterais. Requerem nível de conciliação de interesses, divisão de custos e de coordenação de esforços até agora não atingidos pelos principais atores.

Além dos novos desafios da globalização, um fator autônomo da crise do multilateralismo tem sido a erosão progressiva do sistema baseado em normas, na Carta das Nações Unidas e na busca de soluções consensuais por meio de processo decisório participativo e democrático. Trump exacerbou a tendência, embora tenha ficado aquém, em termos de gravidade de violações, de algumas iniciativas do governo de George W. Bush, como a maior delas: a invasão do Iraque sem autorização do Conselho de Segurança. Privativas no começo das maiores potências (invasão do Iraque, anexação da Crimeia, nova lei de segurança em Hong Kong), as ações unilaterais violatórias da Carta da ONU e das normas de direito internacional passaram a ser praticadas impunemente por atores médios (intervenção da Arábia Saudita no Iêmen, da Turquia na Síria, posições de Israel nos territórios palestinos ocupados). Se não houver reversão, esse tipo de comportamento aumentará a dose de anarquia e violência no sistema, a ponto de provocar erros de cálculo e conflitos mais graves, como ocorreu no desencadeamento das duas guerras mundiais.

Sem embargo, não se deve subestimar a resiliência e flexibilidade adaptativa do sistema de 1945. Em três quartos de século sem nova conflagração geral, sem recaída no uso da arma atômica, o sistema se mostrou capaz de: 1) sobreviver a mais de 40 anos de surgimento, auge e fim da Guerra Fria, condição não prevista pelos formuladores do sistema, que deveria se basear no consenso dos detentores de veto no Conselho de Segurança; 2) presidiu à maior onda de descolonização da história, em grande parte responsável pela ampliação da participação das 51 nações fundadoras até a universalidade das 193 de hoje; 3) soube acomodar a ascensão da China Popular, seu ingresso ao Conselho de Segurança; 4) ajudou a transição, em geral pacífica, resultante da queda do Muro de Berlim, da reunificação da Alemanha, do fim dos regimes

comunistas da Europa Central e do Leste, da desintegração da URSS, fenômenos que em outras eras pré-multilateralismo provavelmente ocasionariam guerras de enorme poder destrutivo; 5) teve papel saliente no boicote conducente à liquidação do *apartheid* na África do Sul; 6) impulsionou os quatro eixos principais de avanço da consciência moral da humanidade, muitas vezes servindo de “parlamento mundial” para a negociação das convenções que vêm construindo regimes internacionais em: I) Direitos Humanos; II) Meio Ambiente; III) Promoção da Igualdade entre Mulheres e Homens; IV) Promoção do “desenvolvimento de todos os homens e do homem como um todo”, programa ora consubstanciado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Em parte devido à capacidade de se reinventar, em parte por não existir nenhuma potência cujos objetivos mínimos exijam a destruição do sistema (definição de “política externa revolucionária”, como a de Hitler, no livro de Kissinger *A World Restored*), são razoáveis as chances de que o atual arranjo sobreviva à crise corrente. A China, apontada por alguns como o maior problema à correlação de forças, vem sendo a potência que mais se beneficiou do sistema para sua ascensão e não tem nenhum interesse na sua destruição. O próprio Trump nunca esboçou qualquer gesto de deixar a ONU ou seu Conselho de Segurança. Faz questão, ao contrário, de não abrir mão da tribuna da Organização para seus objetivos. O provável, portanto, é que continuará a existir uma tensão permanente entre ações para enfrentar desafios comuns de sobrevivência (aquecimento global) e atos unilaterais inspirados na competição estratégica EUA vs. China, com a União Europeia agindo como força principal de reforço de soluções multilaterais. O grau maior ou menor de retomada multilateral dependerá, a curtíssimo prazo, das eleições norte-americanas.

Dawisson Belém Lopes: A corrente multilateralista defendida, por exemplo, pelo historiador Yuval Harari é mais otimista que a do economista Branko Milanovic – que aposta no caminho do nacionalismo. Segundo Harari, é inevitável que os países encontrem caminhos conjuntos para mitigar os efeitos da pandemia. Acho, no entanto, que é possível considerar os dois cenários ao mesmo tempo. Num prazo imediato, Milanovic está certo. Não vai ser tão simples a retomada da mobilidade internacional. Até porque, em alguma medida, as economias vão operar num regime autárquico, voltando-se para os mercados domésticos. Muito do que experimentamos

agora em termos tecnológicos vai ser permanente. Há o prenúncio de que, por um bom tempo, tampouco vamos experimentar um alto grau de multiculturalismo.

Mas também, como bem lembra Harari, essa só foi a primeira pandemia da década. Vão acontecer outras. O historiador sugere caminhos, como o de criação de uma espécie de corpo médico transnacional que possa atuar rapidamente, com recursos do FMI e outras fontes, nas situações emergenciais. Esses momentos de desarranjo, de grandes guerras, grandes epidemias são, tradicionalmente, de reconstrução da ordem internacional. Depois que Napoleão tenta conquistar o mundo no século 19, nasce a Santa Aliança e todo o concerto europeu que iria governar o mundo. No fim da Primeira Guerra, surgem os Estados Unidos e os 14 pontos de Woodrow Wilson. Da Segunda Guerra, nasceu todo o complexo institucional global, como ONU, FMI e Banco Mundial.

Minha impressão é a de que a “baixa política”, em meio à pandemia de covid-19, está se transformando em “alta política”. A saúde e o meio ambiente desfrutaram de mais e mais centralidade e começaram a ser tratados, de forma inédita, como preocupações globais. A razão é simples e direta: se antes esses temas estavam distantes de nossas vidas cotidianas, agora eles se tornaram questões de vida ou morte, literalmente, na medida em que afetam diretamente nossas perspectivas de bem-estar e sobrevivência. O multilateralismo precisa se adaptar. Eu não tenho dúvida de que este momento é também o de recriação de instituições, de novas práticas, de novos modos de convívio, de novos comportamentos, que já estão nascendo. O que vem pela frente é, provavelmente, um mix dessas duas coisas – globalismo e nacionalismo. A retomada é um processo difícil, como num cenário pós-guerra. 2021 ainda não será um ano tranquilo. Talvez só em 2022 haja alguma estabilidade. A vida, porém, não está em suspenso, os processos continuam acontecendo. Líderes de alguns países vão usar essa epidemia, como a Hungria, para concentrar mais o poder.

Guilherme Casarões: A meu ver, o multilateralismo está em risco, sim. Sabemos, pela história do último século, que o alcance, a eficiência e a efetividade dos organismos e regimes multilaterais dependem, em larga medida, do engajamento político dos Estados mais poderosos do sistema internacional. Se, nos primórdios, as Nações Unidas sofreram com sucessivas obstruções soviéticas (mas, ainda assim, sendo capazes de avançar em diversos temas, de

desenvolvimento econômico a direitos humanos), foi o interesse dos Estados Unidos, como articuladores da ordem internacional do pós-guerra, que assegurou a relevância ou o esvaziamento do multilateralismo ao longo das décadas. Contudo, o compromisso norte-americano com as organizações internacionais, ainda que retórico, sempre assegurou que elas continuassem existindo, operando com variados graus de liberdade e até mesmo obtendo conquistas substantivas importantes em temas como meio ambiente, refugiados ou comércio internacional, mesmo sem o apoio ou o envolvimento de Washington.

Pela primeira vez na trajetória do multilateralismo do pós-guerra, temos um governo norte-americano que não só trabalha nos bastidores para esvaziar (financeira, operacional e substantivamente) as organizações internacionais, como faz campanha aberta contra muitos desses organismos e acordos, associando-os a teorias conspiratórias características da extrema direita, como o famigerado globalismo. A isso, somam-se três outros problemas.

O primeiro, de natureza estrutural, diz respeito à crescente incapacidade das Nações Unidas em endereçar os grandes problemas globais. Bons exemplos são o conflito civil na Síria, que se arrasta há uma década, a questão palestina, sem solução em vista há pelo menos vinte anos, e as distorções do comércio internacional. Uma explicação possível para essa ineficácia é a polarização política em torno destas e de outras questões multilaterais, com a consolidação de potências como China, Rússia e Índia como contraponto aos interesses norte-americanos e europeus.

Uma explicação complementar, que nos remete ao segundo problema, diz respeito ao próprio desenho do multilateralismo. Pode-se argumentar que muitos dos regimes e organismos internacionais são vítimas do que podemos chamar de *“failure by design”*, isto é, são constituídos de maneira a evitar seu funcionamento eficaz, ou acabam sendo relegados à paralisia. É o caso, por exemplo, do Conselho de Segurança e da Organização Mundial do Comércio, instituições que há tempos demandam reforma, mas sobre a qual não há qualquer tipo de consenso. Sintomático o fato de que, em se tratando das Nações Unidas, os três últimos Secretários Gerais – Kofi Annan, Ban Ki-moon e António Guterres – foram eleitos prometendo ambiciosas reformas, sejam institucionais, administrativas ou orçamentárias, mas conseguiram avançar muito pouco nessa agenda.

O terceiro problema, por fim, é a ascensão de movimentos e lideranças nacional-populistas ao redor do mundo, e particularmente no mundo ocidental, cujas pautas políticas (de caráter nacionalista, religioso e protecionista) subvertem o conceito de “bens públicos globais” e reinserem forte componente soberanista no encaminhamento de questões coletivas – do meio ambiente à saúde pública global, passando por direitos humanos e migratórios. Na maioria dos casos, e de maneira até mesmo surpreendente, as democracias “iliberais” em gestação (como Hungria, Polônia, Israel, Brasil ou Estados Unidos) chegam a ser mais hostis ao multilateralismo do que regimes autoritários, como a China ou a Rússia. Ainda que esse fenômeno seja conjuntural, ele será crucial para que se vislumbre qualquer possibilidade de renovação do multilateralismo no contexto pós-pandemia. Nesse sentido, uma eventual reeleição de Donald Trump, com potenciais efeitos sobre movimentos semelhantes ao redor do mundo, terá impacto claramente negativo sobre o futuro dos organismos internacionais e dos temas globais.

Monica Hirst: Como já foi analisado por inúmeros autores, o sistema multilateral contemporâneo adquiriu configuração política estreitamente articulada ao projeto de ordenamento mundial liberal. Sua plena sintonia com a ascensão hegemônica dos Estados Unidos e a consolidação de uma paz interdemocrática no âmbito dos poderes ocidentais foi crucial na construção de seu tecido institucional, de seu financiamento e seu impacto aglutinador.

Ao mesmo tempo, o Sistema das Nações Unidas, como a arquitetura do multilateralismo, sempre se manteve subordinado aos condicionamentos e restrições impostos pela política de poder das grandes potências e às desigualdades estruturais da distribuição de riquezas. Não obstante, o multilateralismo adquiriu centralidade *per se* para a comunidade internacional em função de sua funcionalidade como tribuna, espaço de construção de consenso e *aggiornamento* da agenda internacional. Indaga-se sobre a possibilidade de dissociação do sistema multilateral de seus nutridores políticos originais frente ao processo de declínio da hegemonia norte-americana, sem o destarte de sua articulação com o projeto de uma paz liberal. Neste caso se pretenderia uma expansão da projeção da União Europeia como condutor e legitimador de um multilateralismo reconfigurado. Parece ainda prematura uma avaliação sobre as condições reais para avaliar tal possibilidade. Deve-se ter presente a incidência de desenvolvimentos conjunturais chave como a eleição presidencial nos Estados Unidos a

próxima reunião do G20. Ademais, as posições de grande potências como a China e a Rússia para o endosso de um “novo” multilateralismo deverão tornar-se mais claras, como também o papel de determinadas agrupações regionais com crescente poder de articulação no sul global.

Deisy Ventura: Evidentemente esta resposta está vinculada ao resultado das eleições presidenciais nos Estados Unidos, cujo desfecho ainda parece imprevisível. Não se trata de gerar grandes expectativas em relação a uma eventual política externa democrata, mas de reconhecer a extensão dos danos que a sobrevida do populismo de extrema-direita à testa do Estado norte-americano pode causar na esfera global. A continuidade do governo Trump afetaria de forma significativa a já desfalcada agenda multilateral da saúde global e dos direitos humanos, especialmente no que se refere aos direitos sexuais e reprodutivos, à sobrevivência dos povos indígenas e à preservação ambiental, entre outros aspectos.

Em qualquer caso, a pandemia demonstrou a interdependência tangível dos Estados em diversos aspectos, entre os quais ganha mais evidência atualmente a questão do acesso à vacina – lembrando que a descoberta é apenas uma etapa de um processo altamente complexo, que envolve as capacidades nacionais de produção e distribuição, as normas sobre propriedade intelectual, a envergadura dos programas de imunização em cada Estado etc.

Creio que uma apreensão racional da pandemia de Covid-19 leva necessariamente à consciência de que precisamos de mais e melhor multilateralismo. É o caso, por exemplo, da Declaração franco-alemã de 26 de junho de 2020, intitulada “Reforçar a arquitetura multilateral da saúde”, que denuncia o subfinanciamento da OMS e defende a outorga de poderes à organização de modo a aumentar sua capacidade de controle do cumprimento das obrigações sanitárias dos Estados.

c) Historicamente, o Brasil valorizou a ação multilateral como uma prioridade de sua política externa. Entretanto, diversos analistas apontam para uma reversão desse engajamento histórico, com a preferência por acordos bilaterais, negociações em grupos menores e a desmobilização do papel de liderança no Sul Global. As críticas do atual governo às organizações internacionais, em especial à OMS, durante a pandemia, ilustram essa alteração. Na sua opinião, até que ponto tal comportamento pode provocar o isolamento nos foros multilaterais e a perda da credibilidade da política externa? Em que medida o Brasil poderia

retomar, no futuro, seu clássico papel de mediador entre os países do Norte e do Sul, por exemplo?

Embaixador Rubens Ricupero: Pondo de lado questões de valores e de ética, em termos racionais e objetivos, o Brasil só tem a perder com o enfraquecimento do multilateralismo. Sem armas nucleares (caso quase único no BRICS; lembre-se que a África do Sul do *apartheid* chegou a possuir bomba atômica), sem ser potência militar convencional, desprovido de capacidade de defesa contra qualquer dos Grandes, o país ficaria à mercê dos poderosos num sistema anárquico. Seríamos forçados a dedicar à defesa porcentagem de recursos crescentes, desviados das prioridades sociais e econômicas. Um dos fatores responsáveis pelo atraso econômico brasileiro no século XIX foi justamente o custo desproporcional dos conflitos no Prata (os gastos militares representavam 50% dos dispêndios do governo central no fim da década de 1820, devido à Guerra da Cisplatina; da Maioridade até a Guerra do Paraguai, nunca caíram abaixo de 35% e chegaram a 65% durante esta última)⁷.

Abstenho-me de comentar a perda de prestígio e isolamento internacionais decorrentes da desastrosa política externa do governo Bolsonaro. Parece-me esforço desnecessário à luz dos evidentes e graves danos causados por tal política ao acervo de *soft power* acumulado graças à nossa diplomacia do passado recente.

Deve-se evidentemente reverter esse prejuízo assim que as condições políticas internas permitirem. Alguma coisa, porém, há de ficar dos estragos causados por esta hora do poder das trevas. Ao menos em termos de confiança no que parecia uma relativa estabilidade nas linhas gerais de nossa diplomacia, na continuidade, ou compatibilidade da política externa dos governos que se sucederam desde os anos Geisel/Silveira. A fim de conquistar um dia um lugar permanente num Conselho de Segurança reformulado, a tarefa se tornará mais difícil. Quem confiaria em oferecer tanto poder a país que demonstrou tal capacidade de retrocesso obscurantista? Que garantia se teria contra a repetição da queda? A reputação da diplomacia brasileira (e do Brasil) sofreu, em alguma medida, dano irreparável.

Não obstante, como as circunstâncias de hoje não durarão para sempre, é perfeitamente possível planejar um retorno do Brasil ao papel de força construtiva e de equilíbrio a serviço de um sistema menos injusto, menos assimétrico, de agente de aproximação de posições e

⁷ Ver Rubens Ricupero, *A Diplomacia na Construção do Brasil*, pp. 238/239.

edificação de consensos. Ator de capacidade intermediária, o país teria de recorrer ao efeito multiplicador das coalizões de países médios e pequenos (sul e latino-americanos, similares em outros continentes) com atores de maior poder que partilhassem objetivos comuns, como a União Europeia, em primeiro lugar, o BRICS, se possível, ou o G-20 em alguns temas. Não é difícil identificar quais seriam esses temas nos quais a contribuição brasileira teria maior peso: todo o universo das questões ambientais, não só a luta contra o aquecimento global, mas questões de energia limpa e renovável, bioeconomia, biodiversidade; a segurança alimentar nos países de carências graves, sobretudo africanos, inclusive cooperação para transferência de tecnologia de agricultura tropical; a luta contra todos os tipos de desigualdade extrema, de renda, riqueza, preconceitos raciais, religiosos; a promoção dos direitos humanos, da integração latino-americana no que for possível etc.

Não preciso dizer, é claro, que teríamos de eliminar aquela ambivalência ou ambiguidade constatada por Maria Regina na inserção do país em regimes intencionais como o ambiental ou de direitos humanos. Se quisermos no futuro ser levados a sério, em especial depois do pesadelo atual, teremos de praticar aqui o que pregarmos lá fora.

Dawisson Belém Lopes: Qual o lugar do Brasil nesse grande esquema das coisas? Temo que não estejamos numa posição confortável. Já está ficando mais ou menos clara a perplexidade do mundo com o presidente Jair Bolsonaro. Há uma tendência de o Brasil ser pária nesse processo pandêmico. O descolamento do resto do mundo não é positivo, pois vai dificultar a reconexão no pós-pandemia. Estamos diante de uma das maiores tragédias coletivas que o Brasil já enfrentou nos seus quase 200 anos de Estado independente, para não mencionar os persistentes problemas econômicos que nos afligem.

O Brasil foi um promotor ativo do multilateralismo desde o século 19. E foi assim até 2019, quando Brasília decidiu “recriar” seus alicerces diplomáticos. O governo brasileiro abraçou o antiglobalismo como lema e reorientou sua política externa segundo a cartilha de Donald Trump. Como disse recentemente o ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, “não queremos mais ser os campeões do multilateralismo”. Isso gera um problema sério. Qualquer concerto multilateral que aspire ter cobertura global precisa incluir o Brasil. E o Brasil, que corresponde à metade da América do Sul, recusa-se a jogar o jogo. Ora: isso não é apenas uma

questão brasileira; traz óbvias consequências para o entorno regional, para o resto do mundo. A ver o que o futuro nos reserva. Por ora, resta torcer pelo melhor.

Guilherme Casarões: O comportamento do governo Bolsonaro de isolamento nos foros multilaterais tem que ser lido no seu contexto mais amplo. Antes de tudo, é importante ressaltar que a retração internacional brasileira não começou em 2019, mas vem de um processo mais longo, de ao menos meia década, na encruzilhada entre desinteresse, negligência e incompetência na condução da política externa brasileira, notadamente diante dos grandes temas globais. Isto posto, temos que destacar uma diferença de natureza e extensão com relação aos últimos dois anos. Se o distanciamento do multilateralismo era essencialmente falta de “vontade política” (na falta de melhor expressão) por parte de presidentes e chanceleres, hoje ele faz parte de um plano deliberado e explícito de abandono das mesas de negociação sobre temas outrora caros à diplomacia brasileira, como meio ambiente, direitos humanos e saúde global.

Bolsonaro e seus assessores, que orgulhosamente ostentam o rótulo de “antiglobalistas”, sabidamente desprezam o multilateralismo: associam-no a teses conspiratórias, demonizam-no sob acusações de estarem capturados por agendas socialistas, rejeitam a validade ou a urgência dos principais temas abordados pelos organismos internacionais, insistindo em seu tratamento exclusivamente nacional. Não se trata de segredo ou de discursos periféricos, mas de narrativas construídas e reproduzidas pelo próprio chefe do Itamaraty. Dessa forma, não somente o Brasil escolhe tornar-se irrelevante frente aos temas multilaterais, mas os próprios Estados – a quem o governo brasileiro ocasionalmente agride, atribuindo-lhes, inclusive, parte no complô globalista – passam a escantear o país em reuniões de alto nível, negociações cruciais para o encaminhamento dos temas da ordem do dia, num círculo vicioso do qual o Brasil sai inquestionavelmente menor.

Some-se a isso a destruição da imagem brasileira, dentro e fora do país, em múltiplas frentes. Em pouco mais de um ano de governo, o governo Bolsonaro já se tornou uma espécie de pária ambiental (graças às queimadas recorrentes na Amazônia), democrático (em decorrência das constantes ameaças às instituições realizadas pelo presidente) e, mais recentemente, sanitário (face à temerária gestão da pandemia, que nos coloca como o segundo país em número de

mortes de Covid-19). Como consequência destes fatores, a diplomacia brasileira, historicamente reconhecida pelos pares como altamente profissional, eficiente e ativa, está não somente desmoralizada como desmobilizada e desorganizada, fruto de um esvaziamento institucional sem precedentes.

A boa notícia é que, numa democracia, governos são passageiros, mas as instituições permanecem (ou, ao menos, assim esperamos). Isso significa que, findo o ciclo bolsonarista, o próximo presidente poderá, não sem esforço e dedicação, reverter os danos à imagem do país no mundo e reconstituir a estrutura da diplomacia brasileira. Mais difícil, talvez, seja reocupar os espaços multilaterais abandonados nos últimos tempos, uma vez que os vácuos são rapidamente ocupados por outros atores, com agendas muitas vezes diferentes da nossa própria. Para tanto, é necessário que um novo governo evoque e valorize os elementos identitários, econômicos, culturais e geopolíticos que fazem do Brasil um ator incontornável em grande parte dos temas multilaterais.

Monica Hirst: As transformações mundiais da pós-Guerra Fria estiveram associadas a um processo de difusão de poder que abriu espaço para novos atores e possibilidades de mudanças no padrão de relacionamento no eixo Norte-Sul. Neste contexto, um grupo de poderes emergentes ganhou espaço e visibilidade como uma força propulsora de inovação e fortalecimento da governança global.

De fato, e apesar de certa atuação contestadora, os emergentes não representavam uma ameaça ou mesmo um indicador de enfraquecimento dos primados do internacionalismo liberal. O fato de que países “não-ocidentais”, como Índia, África do Sul ou Brasil, atuassem desde dentro de um arcabouço multilateral construído por esse projeto era interpretado como uma evidência de sua vigência e vigor. Mesmo quando se colocavam em questão os métodos e conteúdos postulados pelo núcleo ocidental do poder internacional, evitava-se uma posição obstrutiva e/ou demolidora e procurava-se encontrar caminhos que valorizassem soluções negociadas e mecanismos com sustento multilateral.

Para o Brasil, a coordenação política com seus pares emergentes representou um caminho essencial para a defesa de uma reconfiguração da arquitetura multilateral que implicasse uma redistribuição do poder mundial. O reclamo por direito à voz e voto em espaços de governança

global em função do peso de sua economia, da legitimidade de suas críticas aos procedimentos decisórios ainda vigentes buscando ao mesmo tempo assumir novas responsabilidades políticas e militares em ações e iniciativas multilaterais. A concepção da política externa brasileira durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), acentuou a importância da atuação multilateral, fosse individual ou em grupo, conjugando aspirações, tais como: i) maior influência nos desenhos da arquitetura multilateral global; ii) expansão de influência em temas de comércio, desenvolvimento e cooperação em âmbitos globais; iii) expansão de responsabilidades em temas de segurança, no marco de intervenções multilaterais em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais; e iv) papel regional destacado em temas de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável. Estas prioridades foram gradualmente descartadas a partir das mudanças do cenário político interno no Brasil, que tiveram início em 2016.

A política externa do governo Bolsonaro em 2019 inaugura uma etapa de distanciamento e incompatibilidade axiológica com os primados que sustentam o sistema de governança global. Desde seus primeiros meses o governo Bolsonaro conclamou uma política internacional que sublinha o seu antagonismo ao multilateralismo e aos princípios normativos do internacionalismo liberal. Ao mesmo tempo que se observa um alinhamento incondicional ao governo Trump, tornam-se contundentes as críticas às agendas valorizadas por atores e organizações da governança mundial, com especial menção aos direitos humanos, às mudanças climáticas e à própria noção de bem público global.

Em consequência, o país tem se distanciado do seu papel inovador para propostas normativas e possibilidades de colaboração nos âmbitos Norte-Sul e Sul-Sul, passando a mero defensor de ideologias obscurantistas sobre o papel da ciência na política. Em texto elaborado recentemente com Tadeu Morato Maciel argumentamos que este conjunto de posturas se enquadram no atual contexto internacional de retração e volatilidade da governança democrática, do multilateralismo e dos valores supostamente progressistas que conformam as políticas ambientais e de proteção aos direitos humanos. Acreditamos que existam uma articulação entre este processo e o estreitamento do espaço no plano internacional para propostas e ações construtivas de mediação e diálogo que busquem encaminhamentos normativos e práticos com sentido plural e inclusivo. Em conclusão, a brusca transfiguração da presença do Brasil no cenário internacional constitui um fator que contribui ainda mais para o enfraquecimento e a revitalização dos espaços da governança global.

Deisy Ventura: No campo da saúde global, o Brasil afirmou-se como um dos líderes do mundo em desenvolvimento nas últimas décadas. Mas seu protagonismo não é novo: o Brasil foi um dos proponentes da criação da OMS, em 1945, na Conferência de São Francisco. Durante 20 anos, entre 1953 e 1973, a OMS teve um Diretor Geral brasileiro, Marcolino Candau. Entre outras responsabilidades mais recentes, o Brasil exerceu a Presidência do Conselho Executivo da OMS entre 2018 e 2019, e sua Vice-Presidência entre 2010 e 2011. Ocupou posições de prestígio como a presidência das negociações da única convenção até hoje elaborada no âmbito da OMS, a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, adotada em 2003, que esteve a cargo do ex-Chanceler Celso Amorim.

Em 2011, o Brasil sediou, no Rio de Janeiro, a Conferência Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde da OMS. A partir de 2013, a Organização Panamericana de Saúde (OPAS), que é também o Escritório Regional da OMS, esteve à frente do Programa Mais Médicos para o Brasil, uma iniciativa de cooperação controversa que teve impacto significativo na saúde pública brasileira, especialmente no que se refere à atenção primária. A OPAS teve igualmente uma participação decisiva durante a emergência internacional relacionada à Síndrome Congênita do Vírus Zika, cujo epicentro foi o Brasil, em 2016.

Em março de 2018, Tedros Adanom, que já era Diretor da OMS à época, foi homenageado pelo então Presidente da República Michel Temer com a “Medalha de mérito Oswaldo Cruz”, concedida em cerimônia oficial no Palácio do Planalto, como reconhecimento ao trabalho realizado pela OMS no Brasil. Especialistas brasileiros integram diversas comissões da OMS, entre elas o Grupo de Trabalho sobre Ética e Covid-19. Muito mais poderia ser dito.

Esta intensa atuação corresponde à evidência de que faz parte do interesse nacional brasileiro participar de uma organização responsável pela elaboração de padrões técnicos e sanitários da maior importância. Muito mais difundida que os tratados internacionais clássicos, a *soft law* da OMS, com seus guias, diretrizes e *standards*, abrange uma ampla gama de temas (da Classificação Internacional de Doenças até o *Codex Alimentarius*) que são decisivos para a economia brasileira. Estar fora dessas negociações representa uma perda significativa para diversos setores. Por outro lado, a saúde – particularmente em razão do Sistema Único de Saúde (SUS), referência mundial em matéria de cobertura universal de saúde - foi percebida no passado como uma verdadeira catapulta para a projeção internacional do Brasil.

Por tudo isto, há um verdadeiro choque nas arenas da saúde global, tanto pela flagrante desqualificação técnica dos quadros que hoje atuam em nome do Brasil, como pelo constrangedor alinhamento automático ao governo dos Estados Unidos. Imagino que qualquer governo afeito ao interesse público e apto a valer-se da racionalidade em sua política exterior determinará, de imediato, a retomada daquela que poderia ser chamada de “política externa de saúde” do Brasil.